

SI VIS PACEM FAC BELLUM?

PAZ DEMOCRÁTICA E IMPERIALISMO LIBERAL EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE DE LA POSGUERRA FRÍA

TESIS DOCTORAL PRESENTADA POR JUAN TOVAR RUIZ

**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID**

DIRECTOR DR FERNANDO RODRIGO RODRÍGUEZ

CODIRECTOR DR. IGNACIO MOLINA ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS

MADRID, NOVIEMBRE DE 2011

INDICE

INTRODUCCIÓN.....Págs. 5-24.

CAPITULO I- LA PAZ DEMOCRATICA COMO TEORIA POLITICA Y SU FUNDAMENTACION FILOSOFICA

De la paz perpetua a la paz democrática. El gran referente clásico de la teoría de Doyle.....Págs. 24-27.

De la actualización a la adulteración. La paz democrática en Doyle, Russett y Rummel.....Págs. 27-42.

La popularización de la teoría. La paz democrática y el Fin de la historia.....Págs. 42-50.

CAPITULO II-LOS ORIGENES DE LA APLICACION POLITICA DE LA PAZ DEMOCRATICA.

Una tradición duradera. Los orígenes del idealismo wilsoniano y su desarrollo histórico.....Págs. 51-68.

El fin de la Guerra Fría y el retorno del idealismo wilsoniano.....Págs. 68-72.

El fiasco de Somalia y el nacimiento del nuevo unilateralismo estadounidense y la doctrina Clinton.....Págs. 72-94.

El desarrollo de la doctrina Clinton en el discurso político. ¿Creando una comunidad de democracias?.....Págs. 95-107.

CAPITULO III-LA APLICACION POLITICA DE LA DOCTRINA CLINTON. LAS POLITICAS DEL *ENLARGEMENT*

I-El imperialismo liberal.....Págs. 108-111.

II-La aplicación práctica de la doctrina Clinton

A) Haití.....Págs. 112-132.

B) Bosnia.....Págs. 132-173.

C) Kosovo.....Págs. 173-226.

**CAPITULO IV-LOS CAMBIOS EN LA POLITICA EXTERIOR
ESTADOUNIDENSE TRAS EL 11 DE**

SEPTIEMBRE.....Págs. 227-243.

**CAPITULO V-LAS POLITICAS DE IMPOSICION DE LA DEMOCRACIA Y
CAMBIO DE REGIMEN POR LA FUERZA EN LA ADMINISTRACION BUSH**

I-El liberalismo imperial.....Págs. 244-248.

II-La aplicación práctica de la doctrina Bush

A) Afganistán.....Págs. 248-311.

B) Irak.....Págs. 311-418.

**CAPITULO VI-CAMBIO DE CONTEXTO. DE LA TERCERA OLA AL
RETROCESO. LOS NUEVOS DEBATES. LAS NUEVAS POTENCIAS Y LAS
POLITICAS DE EXPANSION DE LA**

DEMOCRACIA.....Págs. 419-455.

CONCLUSIONES.....Págs. 456-478.

BIBLIOGRAFIA.....Págs. 479-498.

AGRADECIMIENTOS.

Por su ayuda en la realización de la presente tesis, me gustaría agradecer su apoyo a mi director, el profesor Fernando Rodrigo por su inmensa paciencia a la hora de recibir mis largos envíos y ofrecer sus consejos a un joven impaciente, aún en circunstancias difíciles, y especialmente por el cariño demostrado durante todo este tiempo. A mi codirector Ignacio Molina por el cariño, el apoyo y la ayuda ofrecida durante todos estos años, además de por abrirme el impresionante mundo de los *think tanks* y, particularmente, por haberme ayudado a colaborar con uno de los más relevantes en el escenario español, el Real Instituto Elcano. Al profesor Francisco Javier Peñas por la ayuda ofrecida desde mis comienzos en el doctorado en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos, abriéndome una disciplina antes desconocida para mí, por su ayuda en la elaboración de mi tesina, por su inestimable apoyo para poder trabajar en el Departamento y por las aportaciones realizadas para que esta tesis fuese posible. Al área de Relaciones Internacionales por su enorme generosidad al acogerme. Al Departamento de Ciencia Política, donde tan bien he sido acogido, realizando un trabajo tan grato y donde realmente me he sentido como en casa y a través de los Seminarios de Investigadores en Formación he podido curarme tanto en la propia escritura de artículos académicos como en los debates de los mismos, generando de paso, comunidad científica. A la Universidad Autónoma de Madrid, que ha financiado mi trabajo de investigación y los sucesivos congresos de asociaciones como la AECPA, IPSA o ALACIP y gracias a la cual esta investigación ha sido posible. A la Universidad de Georgetown y a mi *sponsor* Eusebio Mujal, donde realicé mis dos estancias de investigación que han marcado un punto de inflexión en el desarrollo académico de mi tesis, permitiéndome conocer y disfrutar de una ciudad tan políticamente vibrante como Washington y experimentar y vivir la realidad de mi objeto de estudio. Finalmente, y lo que no es asunto menor, me gustaría agradecer profundamente a todos los compañeros, familiares y amigos que han decidido acompañarme en este periodo tan importante para mí y mi desarrollo profesional y como persona.

Si vis Pacem Fac Bellum?

La elección del título de la presente investigación no ha estado exenta de simbolismo. La expresión latina *Si vis Pacem fac Bellum* –Si quieres paz, haz la guerra- es una derivación de la expresión latina *Si vis Pacem para Bellum* –si quieres la paz prepárate para la guerra- atribuida durante mucho tiempo a Julio César, utilizada por el autor alemán Richard Grelling para identificar el enormemente relevante discurso de Wilson “Haciendo el mundo seguro para la democracia”, de 2 de abril de 1917, por el que declaró la guerra a Alemania.¹ Con ella pretendía afirmar que en ocasiones –al igual que han interpretado los líderes estadounidenses en el presente trabajo- es necesario recurrir a la guerra a efectos de consolidar la paz entre las naciones, construida en este caso sobre la base de la expansión de la democracia liberal como forma de gobierno.

INTRODUCCIÓN.

La Tesis de la Paz Democrática, que afirma que las democracias liberales nunca o casi nunca se hacen la guerra entre ellas, es una de las teorías que mayor éxito y prestigio han tenido en el ámbito de las Relaciones Internacionales. Es bien conocida la frase que afirma que es lo más cercano que tenemos a una ley empírica en el citado ámbito.² Sin embargo, la presente tesis tiene por objeto analizar el rol político de esta teoría en la política exterior americana, no entrar en el debate filosófico sobre la cuestión, del que tanto se ha dicho en los años 90. Tampoco –y aún siendo consciente de que Estados Unidos no es la única potencia que ha promovido la democracia liberal en el mundo- analizaremos de manera exhaustiva la política internacionales de otros actores, y en particular la de los aliados europeos de Estados Unidos y la propia Unión Europea, que hayan colaborado con el mismo en su consecución, por la necesidad de establecer limitaciones al presente trabajo y por la focalización en Estados Unidos.

Esta investigación sí pretende analizar la influencia de la Teoría de la Paz Democrática, -o más bien, de su versión simplificada, más cercana a los planteamientos de Russett y

¹ GRELLING, R. (1918), *The Crime*, Ed. Kessinger Publishing, Nueva York, p. 280.

² LEVY, J. S. (1989) “Domestic Politics and War” en ROTBERG, R.I. y RABB, T.K., eds, *The Origin and Prevention of Major Wars*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, p.88.

Rummel que a los de Doyle- en la política exterior americana y en el discurso de sus líderes durante las administraciones de Clinton y Bush. Asimismo, estudiará la influencia de este discurso en su implementación práctica, durante las citadas administraciones. El objetivo sería plasmar como ésta Teoría, inspirada por el idealismo neowilsoniano, hegemónico durante la Posguerra Fría, ha tenido una enorme influencia en la política exterior de Estados Unidos en ese periodo y contexto. Esta influencia es mayor, desde luego, a lo que se ha venido sosteniendo por la mayoría de los investigadores que tienden a primar los factores geopolíticos –de forma exclusiva- sobre las ideas y valores y su aplicación en la política exterior estadounidense.

Las políticas de paz democrática son, claramente, un ejemplo de cómo ambos deben tomarse en conjunto y reforzarse a la hora de explicar la realidad –tal y como los propios líderes estadounidenses han puesto de manifiesto-. Las políticas de expansión de la democracia, por tanto, no deben entenderse de manera exclusiva como un aspecto altruista de la política exterior americana, pues nunca han sido presentadas como tales por aquellos líderes políticos y académicos que las han promocionado y llevaría a un análisis erróneo sobre los eventos sucedidos en la Posguerra Fría. Deben considerarse un elemento pragmático e interesado –si bien inspirado en consideraciones de carácter utópico-. Si la democracia liberal es expandida, es –incorporando este elemento pragmático a los factores ideacionales del apartado anterior- porque “interesa” hacerlo, ya sea para lograr un mundo más pacífico, fomentar el comercio, generar estabilidad o usarla como antídoto contra el terrorismo; lo cual, de paso permitiría realizar una política internacional cuya base sería la expansión de los valores más profundos de la sociedad estadounidense, como son la libertad como principio y la democracia como forma de gobierno.

Asimismo, sostendré que el idealismo neowilsoniano, que se irá consolidando como uno de los elementos principales de la doctrina Clinton tras el conflicto de Somalia; producirá como consecuencia, tras el 11 de Septiembre, las políticas neoconservadoras de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza, que marcarían la guerra contra el terror y tendrán una influencia decisiva en los supuestos de Afganistán e Irak. Para demostrar todo ello será necesario analizar el discurso de los líderes políticos americanos y su aplicación en casos prácticos concretos, poniendo de manifiesto sus resultados desalentadores, especialmente en lo que respecta a las

políticas de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza, cuyo saldo será el fracaso –viendo los resultados que expondremos a continuación-.

En esencia lo que se tratará de explicar será:

1-Que la Teoría de la Paz Democrática, simplificada respecto a la versión de su creador original –Michael W. Doyle-, ha sido un factor de gran relevancia en la política exterior americana durante las Administraciones de Clinton y Bush, como consecuencia del idealismo hegemónico neowilsoniano, característico del contexto histórico de la Posguerra Fría. Este trabajo plantea, por tanto, una visión parcialmente complementaria a las cuestiones geopolíticas y alternativa a la visión de factores materiales como motor exclusivo de la política exterior estadounidense en casos destacados como el de Irak. En esta tesis no va a negar la presencia de intereses estratégicos o vitales para los intereses de los Estados que van a llevar a cabo políticas de expansión de la democracia, ni su búsqueda como algo incompatible con las afirmaciones que se van a realizar; pero si se considerará necesario complementarla con los aspectos ideacionales y los valores de los mismos pues, como dijeron tantos líderes americanos, estas políticas no pretenden sino la obtención de intereses estratégicos mediante la promoción de unos valores concretos –en este caso la democracia liberal como forma de gobierno-.

2-Que las políticas del “enlargement” o expansión de la democracia conforme a la doctrina Clinton, y vinculadas a las operaciones humanitarias, tendrán como consecuencia –siguiendo a autores como Tony Smith- tras el 11 de Septiembre –el abandono de una suerte de realismo no intervencionista, que era la preferencia inicial de la Administración Bush- y la adopción de las políticas de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza, incardinadas dentro de la Guerra contra el Terror, que se inspiran en la misma teoría, creencia y principios que las de la época Clinton. La doctrina Bush no supondrá pues, a estos efectos, una ruptura con los planteamientos de la doctrina Clinton, sino su continuación en el seno de la filosofía neowilsoniana e idealista de la Posguerra Fría. Sin embargo, también existirían elementos de ruptura entre ambas Administraciones, tal y como afirma el profesor Nye, en lo que respecta a los elementos jacksonianos de la Administración Bush; esto es, el proceder independiente y el uso de la fuerza –no hay que olvidar que uno de los fundamentos del idealismo wilsoniano clásico era precisamente el papel del multilateralismo, las

instituciones internacionales y el derecho como restricción del conflicto y búsqueda de la paz-. La continuidad se materializaría, en cambio, en los elementos wilsonianos que compartirían ambas Administraciones, fundamentado en la creencia en los efectos transformadores de la democracia como forma de gobierno y su consiguiente expansión.

3-Que los resultados producidos por éste tipo de políticas –aplicadas particularmente en las regiones de Europa Oriental y Próximo Oriente y analizadas, en esta investigación, en algunas de las principales intervenciones en ambas regiones-, y en especial, por las de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza de la Administración Bush; anticipan la desaparición coyuntural de las mismas, así como del idealismo mesiánico que las fomentó, tal y como explicaremos en la segunda parte de la Tesis, con la oposición de las potencias emergentes y las autocracias no occidentales y la crítica generalizada a las mismas. De las cenizas de esta política wilsoniana surgirían nuevos debates académicos, consecuencia de los resultados empíricos de las mismas y no de una reflexión a priori sobre la materia; estos debates serán el relativo a la posibilidad de *exportar* la democracia liberal a otros contextos políticos económicos y culturales o el del ascenso de las potencias emergentes. Se abriría, por tanto, un nuevo espacio tanto académico como geopolítico para nuevos desarrollos políticos e intelectuales.

Todo ello servirá para fundamentar la tesis principal de esta investigación: esto es, la idea de que las abstracciones o estrategias globales fundamentadas en versiones simplificadas de las teorías generales de las relaciones internacionales –como la tesis de la paz democrática que se plantea aquí-, tienden a ser ineficientes y perder su utilidad cuando son aplicadas al caso concreto. La inexistencia de una receta universal para construir democracias producirá que la mayor parte de los casos que analizaremos hayan acabado, en el mejor de los casos, en fracasos que podrían ser relativizados con la utilización de una política pragmática menos intervencionista, que atendiese a los costes y beneficios a las particularidades de cada caso concreto y que no se fundamentase en criterios universalistas; supuestamente deseables y aplicables a todos los seres humanos independientemente de cualquier circunstancia cultural, social, política o económica.

Sobre el papel de las ideas en relaciones internacionales.

El trabajo que se va a exponer aquí, tal y como expusimos analiza la política exterior norteamericana y, concretamente, las políticas de expansión de la democracia que sostuvieron las dos Administraciones estadounidenses que abarcaron el periodo conocido como Posguerra Fría. Esta dimensión de la política exterior abarca no solo intereses materiales que la superpotencia estadounidense podría tener para expandir la democracia liberal como forma de gobierno con fines pragmáticos –cuestión indudablemente presente y, además, central, por cuanto que este trabajo utiliza como base la tesis de la paz democrática; teoría que afirma que las democracias liberales no se hacen la guerra entre ellas. También tiene en consideración que las políticas de expansión de la democracia responden a la proyección de valores e ideales, así como a la necesidad de emitir justificaciones aceptables para la opinión pública –en este caso la estadounidense-. Cabe considerar, consecuentemente, que tanto el realismo político como el liberalismo internacionalista wilsoniano, en su dimensión prescriptiva, son también ideas o visiones del mundo que son utilizadas para diseñar estrategias y relacionarse con la realidad –en este caso a través de la doctrina-.³

La cuestión de los valores e ideales no ha sido precisamente pacífica en Relaciones Internacionales. Tradicionalmente atribuidas a un minoritario liberalismo internacionalista, caracterizado de utópico o idealista; su análisis ha sido postergado durante gran parte de la historia de la disciplina por el hegemónico realismo político. No obstante, el ascenso de la corriente meta teórica conocida como constructivismo, que analiza los aspectos identitarios, las interacciones entre actores capaces de construir realidades sociales y modifica la visión exógena de valores e ideales; ha cambiado considerablemente las cosas.⁴ Este trabajo, se fundamenta en parte en esa idea. Es indudable que, tal y como veremos, la interacción entre actores – no estatales- ha producido indudables cambios y ha condicionado la política exterior estadounidense, al menos en dos ocasiones.

³ WENDT, A. (1999), *A Social Theory of International Politics*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, ps. 376-378.

⁴ Los fundamentos del constructivismo se recogen en el famoso artículo fundacional. WENDT, A. (1992), “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, vol. 46, nº 2, ps. 391-425.

La primera de ellas fue el conflicto de Somalia. La salida precipitada y los nefastos resultados obtenidos en este conflicto del enfrentamiento con los señores de la guerra somalíes, harían cambiar el enfoque inicial en política internacional de la Administración Clinton, que rebajaría su vocación multilateralista y la lanzaría a la realización de una política exterior de claro signo wilsoniano, asentada sobre la expansión de la democracia y el libre mercado –la economía era una cuestión central de la citada Administración-, pero también por una suerte de “nuevo unilateralismo” como forma de actuar bajo criterios de oportunidad en política exterior. El segundo caso sería el 11 de Septiembre. Tal y como veremos la intención original de la Administración Bush era abandonar los procesos de *state-building* y seguir una política realista, que se encargase de afrontar los desafíos de potencias como Rusia o China, en la forma expuesta en los debates electorales. El ataque terrorista, sin precedente alguno de tal intensidad, cambió esta forma de ver la cuestión y provocó que la Administración Bush se viese inmersa en dos procesos de construcción estatal en Afganistán e Irak. Asimismo, acentuaría la dimensión de la actuación unilateral estadounidense y el uso de la fuerza para resolver los problemas de seguridad derivados de amenazas terroristas.

De igual modo, los citados ataques contribuyeron al retorno a una política internacional wilsoniana, fundamentada en la expansión de la democracia, y otorgaron poder a un grupo ideológico compuesto por dirigentes de segunda fila de la Administración, antiguos miembros del partido demócrata que salieron del mismo tras la Guerra de Vietnam y que serían conocidos como los neoconservadores. Este grupo de dirigentes, apoyado por personas de gran influencia en los medios y en la opinión pública, abandonaría la visión clásica de las instituciones internacionales como forma de restringir los conflictos armados, pero mantendría una estrategia hegemónica, parte de cuyo ideario era precisamente la expansión de la democracia liberal como elemento transformador–estrategia pensada, precisamente, para el Próximo Oriente-. Todos estos cambios se dieron en el seno de una realidad internacional dinámica y cambiante. Un tercer punto de ruptura –aún por comprobar- podría ser el deplorable resultado de las grandes intervenciones planteadas por Bush hijo, que conducirían a un nuevo cambio en política internacional con la llegada al poder del presidente Obama.

Otros elementos constructivistas que voy a utilizar, son la importancia de las identidades y el análisis cualitativo del discurso político como proyección de ideales, valores y estrategias en política exterior. Un discurso que, como veremos, y dado que aquellos dirigentes que han planteado una política internacional realista, tienden a no reflejar toda su estrategia en el mismo, debe ser contrastado con la realidad empírica. No basta que un dirigente diga que es necesario expandir la democracia, sino que hay que comprobar si realmente se ha hecho un esfuerzo real en ese sentido. Por tanto, y recapitulando lo dicho, tomaremos del constructivismo tres elementos de análisis: la interacción entre actores, la importancia de las identidades y el análisis de los discursos.

Sin embargo, no aplicaré un método constructivista de investigación, más allá de estos aspectos por varias razones. En primer lugar por considerar la necesidad de abarcar otros ámbitos como el de los intereses materiales, la realidad empírica –a la que no siempre se acerca el constructivismo de forma debida, por su naturaleza meta teórica y por carecer de una estrategia política, difícilmente aplicable a una realidad cambiante e inaprehensible- y por las limitaciones que impondrán los procesos de toma de decisiones, tan relevantes en la política exterior estadounidense. En segundo lugar porque el constructivismo, tal y como reconoce el propio Wendt –y también le ha sido criticado por otros autores- abre una ventana de oportunidad para el desarrollo de cambios, no en el sistema, sino del sistema –con todos los problemas y peligros que ello supone.⁵ El constructivismo no estaría diseñado, por tanto, para actuar en la realidad internacional tal y como es, sino para cambiarla y en ese sentido adquiere muchos de los defectos –y los peligros- del utopismo, que es una de las líneas de crítica a las políticas de expansión de la democracia de este trabajo. Las propias observaciones de Wendt en torno a la construcción de un Estado mundial no dejan lugar a dudas, como tampoco la defensa de una suerte de visión inmanente y hegeliana, que le lleva a insinuar una suerte de evolución, de una imagen hobbesiana a una lockeana, y de ahí a otra kantiana.⁶ Más tarde, estos planteamientos serían completados en un famoso artículo de 2003, donde plantearía la inevitabilidad del Estado Mundial, con cinco etapas que desembocan en tal resultado –sistema de Estados, sociedad internacional, sociedad global, seguridad

⁵ WENDT, A. (1999), *A Social Theory of International Politics...op. cit.*, p. 377.

⁶ *Ibidem*, ps. 308-312.

colectiva y estado mundial.⁷ Una perspectiva que, como mínimo, podemos considerar inquietante, tal y como han afirmado algunos autores dada la estrecha relación entre utopía y totalitarismo que la historia reciente nos ha legado o dados los resultados de la puesta en práctica de tales políticas.⁸ En este sentido las valoraciones del autor realista Mearsheimer, no dejan de ser interesantes cuando plantea a los autores constructivistas la pregunta de cuáles serán las causas que pudiesen derribar el discurso realista – dominante durante 7 siglos- y si, realmente, el sustituto buscado sería mejor que este.⁹ De igual modo, su excesivo determinismo a la hora de plantear la misma explicación para todos los hechos, no le separa tanto, paradójicamente, del neoliberalismo o neorrealismo a los que tanto critica cuando se resiste a ofrecer explicaciones materiales o prioriza las suyas propias frente a otras, más adecuadas según el caso –por no hablar del citado progreso inmanente y hegeliano expuesto por Wendt para llegar al Estado mundial-.¹⁰ En este trabajo se considerará, por añadidura, la existencia de una realidad empírica que es posible analizar y explicar.

A los argumentos expuestos anteriormente cabe añadir las consideraciones del propio Mearsheimer en torno a la tendencia de los líderes de Estados democráticos –más aún que los líderes de Estados autocráticos- a mentir tanto a otros Estados –*inter-states lying*- como a sus propias poblaciones –*fearmongering*- o utilizar argumentos liberales –*liberal lies*- con el objetivo de justificar “cruzadas” –como Vietnam o Irak-. Esta tendencia a mentir, ocultar o inflar amenazas de los líderes vendría, según Mearsheimer, de la existencia de un mundo peligroso y anárquico, en el que el Estado es el único garante de la seguridad y la población debe confiar en él para asegurar su supervivencia. La tendencia a mentir –que no necesariamente llevaría a buenos resultados, como los ejemplos de Vietnam o Irak han venido a demostrar- formaría, según Mearsheimer, parte del juego democrático. Un argumento interesante que cuestionaría algunas de las asunciones centrales del constructivismo, aunque no suprimiría sus argumentos, dado

⁷ WENDT, A. (2003), “Why a World State is Inevitable”, *European Journal of International Relations*, vol. 9, nº 4, ps. 491-542.

⁸ SARVARY, K. (2006), “No Place for Politics? Truth, Progress and the Neglected Role of Diplomacy in Wendt’s Theory of History”, en GUZZINI, S. y LEANDER, A. eds., *Constructivism and International Relations. Alexander Wend and its Critics*, Ed. Routledge, Nueva York, ps. 160-180.

⁹ MEARSHEIMER J. J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, Ed. Norton & Co., Nueva York, ps. 368-370.

¹⁰ COPELAND, D.C. (2006), “The Constructivist Challenge to Structural Realism. A Review Essay”, en GUZZINI, S. y LEANDER, A. eds., *Constructivism and International Relations. Alexander Wend and its Critics*, Ed. Routledge, Nueva York, ps. 1-20.

que ante los potenciales efectos negativos derivados de la mentira y el engaño, los líderes tienden, normalmente, a decir la verdad, aunque puedan mentir por razones estratégicas.¹¹ Finalmente, el convencimiento de que hay margen para la acción en el mundo –real-, tanto del líder como de la comunidad política y el debate teórico abierto – y no solventado- en torno a la pregunta que plantea si realmente es el discurso el que genera la estructura o la estructura la que genera el discurso¹² nos lleva, en consecuencia, a evadir la realización de un análisis constructivista en su conjunto.

La importancia de los factores ideacionales también ha sido analizada por otros autores como Keohane o Goldstein en su famoso libro sobre el rol de las ideas en política exterior –que los encargados de aplicarla tienden a dar por sentado sin cuestionar el proceso de afirmación de las mismas-. Partiendo de una serie de categorías y críticas más o menos claras a posiciones tanto racionalistas como reflectivistas –estas últimas sobre la base de la dificultad de distinguir su verdadera relevancia de la utilización interesada de las mismas cuando no son analizadas de forma exógena y del argumento de que ideales e intereses se refuerzan e incluyen mutuamente solo es irrefutable “en abstracto”-. En una dimensión básica y tomando el concepto de Ruggie, las ideas se dividirían en “visiones del mundo”, *principled beliefs* –o creencias en principios que distinguen lo que es correcto de lo que no- y *causal beliefs* –que dependerían del consenso de los actores y establecen estrategias a la hora de obtener un fin concreto, especialmente entre aquellos que comparten una serie de principios concretos-. En este sentido, las doctrinas que promueven la expansión de la democracia y vamos a analizar en este trabajo comparten estas tres concepciones de ideas. A la hora de establecer como las ideas influyen en la realidad de la política exterior los autores distinguen tres categorías de ideas 1- hoja de ruta –ideas que permiten al decisor político tomar decisiones para obtener una serie de objetivos-, 2- ideas que permitirían la coordinación de los actores a la hora de tomar decisiones en este ámbito y 3- una vez que son comúnmente aceptadas se pasaría a la institucionalización de las mismas, actuando como factor restrictivo a la hora de tomar decisiones en este ámbito. Estos autores, por otra parte, reconocen la dificultad metodológica de analizar las ideas de los líderes que influyen en el desarrollo de una política exterior que, más que en conclusiones, se

¹¹ MEARSHEIMER, J.J. (2011), *Why Leaders Lie. The Truth About Lying in International Politics*, Ed. Oxford University Press, Oxford, ps. 3-14, 27-62, 77-82 y 99-102.

¹² MEARSHEIMER J. J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics...op.cit.*, p. 369.

convierten en simples hipótesis o interpretaciones que deberían ser aclaradas viendo “no solo lo que se dice sino también lo que se hace” por seguir la antigua máxima realista y observar el comportamiento de los actores y la aplicación práctica de las ideas. Estos hallazgos deben ser tenidos en cuenta en el desarrollo del presente trabajo.¹³

Desde un punto de vista material, práctico y empírico la dimensión estratégica del realismo y del neorrealismo se mantiene intacta. No se ha conseguido, en opinión del autor, plantear una estrategia lo suficientemente exitosa como para evadir sus sensatas consideraciones y recomendaciones en torno a la prudencia, la autorrestricción y los planteamientos consecuencialistas.¹⁴ El realismo político era y seguirá siendo una de las principales alternativas teóricas o prácticas, tal y como veremos, máxime ante el resultado producido por las políticas de la utopía. Los realistas, como bien planteó Kennan, consideran que un líder no hace lo que quiere sino lo que puede¹⁵ –cuestión que numerosos autores no parecen capaces de aprehender, al limitarse a fundamentar su análisis en simples declaraciones de intenciones o proyecciones de valores, que no siempre se convierten en estrategias o doctrinas aplicables-. La dimensión del poder – otro elemento que el constructivismo tampoco afronta adecuadamente- sigue siendo esencial en el mundo actual, como lo fue en el pasado.¹⁶ Más importante aún, las críticas realistas al peligro que suponen para todos las ilusiones y políticas utópicas de aquellos perseverantes visionarios –Wendt incluido- que, “pretendiendo traer el cielo a la tierra”, provocan grandes sacrificios para poderlas llevar a cabo; siguen teniendo una actualidad plena –tal y como lo ha demostrado John Gray recientemente-. La cuestión de la crítica realista a la utopía y sus consecuencias será central dentro del presente trabajo.

En lo que respecta a la cuestión de los equilibrios de poder, es necesario reconocer que la política wilsoniana hubiese sido imposible de materializar en el caso de que el equilibrio de poderes que había existido durante la Guerra Fría no se hubiese roto –tal y como explicaremos en el capítulo II-. Si la lucha por la supervivencia, factor último y esencial de todo tipo de comunidad política, hubiese seguido amenazado, no cabría esperar que

¹³ GOLDSTEIN, J. y KEOHANE, R. (1993), *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ed. Cornell University Press, Nueva York, ps. 3-30.

¹⁴ En este sentido destacarían los planteamientos de MORGENTHAU, H. (2006), *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Ed. Mc Graw Hill, Boston.

¹⁵ KENNAN, G.F. (1985), “Morality and Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, vol. 64, nº 2, invierno.

¹⁶ MEARSHEIMER J. J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics...op.cit.*, ps. 360-402.

hubiese cambio alguno en la política internacional estadounidense.¹⁷ De hecho y como algunos autores como Tony Smith han planteado, el papel de un hegemón, con una tradición liberal en política exterior, con la voluntad de expandir su forma de gobierno y sus valores en un momento en el que era posible hacerlo, es un elemento a tener en cuenta, que la mayor parte de autores que participaron en el debate sobre la paz democrática simplemente ignoraron, lo que ofrece una ventana a las cuestiones de poder en la propagación de ideas y valores.¹⁸ El planteamiento realista de la política internacional, ha sido considerado más útil y práctico en momentos de amenazas reales para la supervivencia de un determinado Estado y menos para momentos en los que – como sucedía en la Posguerra Fría- estos elementos no existiesen; pero esto va a ser cuestionado en el presente trabajo por los resultados empíricos de las políticas wilsonianas. Los elementos prácticos y empíricos del presente trabajo, así como su dimensión normativa tendrán, por tanto, una orientación realista.

En este sentido, debe entrar la dimensión de la doctrina. Estrategia proyectada por diferentes Administraciones que, en mi opinión, supone una forma de relacionar los postulados teóricos de las principales escuelas de las relaciones internacionales- como expondremos en este trabajo sobre la paz democrática- con la dimensión práctica de la política internacional. Nexo u orientación tendente a facilitar los procesos de toma de decisiones, y no a constreñirlos, pues pueden y deben ser sometidos de forma flexible a cada coyuntura concreta. Las doctrinas, además, surgirían de visiones del mundo y realidades empíricas concretas, que son percibidas por los líderes políticos, “no surgen como Atenea, de la cabeza de Zeus”, por lo que no deben ser consideradas limitadoras o simplificadoras al tener siempre cierto bagaje teórico detrás.¹⁹ Es la dimensión en la que podrán fusionarse los criterios constructivistas sobre el discurso de los actores y los planteamientos de gran riqueza filosófica y política, más cercanos a la realidad, de los liberales y realistas -que, no por ello dejan de ser ideas surgidas de diferentes visiones del mundo- traducidas en estrategias para relacionarse con la misma. La doctrina será, por tanto, un aspecto central del presente trabajo.

¹⁷Sobre esta cuestión también ha destacado WALTZ, K. (1979), *Theory of International Politics*, Ed. Addison-Wesley Publishers, Massachussets.

¹⁸ SMITH, T. (2011), “Democratic Peace Theory: From Promising Theory to Dangerous Practice”, *International Relations*, vol. 25, nº 2, ps. 151-154.

¹⁹ RENSHON, S. A. (2007) “The Bush Doctrine Considered” en RENSHON, S.A. y SUEDFELD, P., eds, *Understanding the Bush Doctrine*, Ed. Routledge, Nueva York, ps. 4-7.

En este sentido, el propio autor realista John J. Mearsheimer lo confirma cuando sostiene que el discurso de Bill Clinton o Madeleine Albright “demuestra que las teorías generales sobre cómo funciona el mundo juegan un importante rol en como los líderes políticos identifican los fines que buscan y eligen los medios para conseguirlos”.²⁰ Con ello no se pretende afirmar que la doctrina, por si misma, sea necesariamente aplicada ni que tenga relevancia *per se*. Por ello, tal y como comentaba, es necesario contrastar la proyección con la evidencia empírica de que la doctrina emitida en documentos o discursos, ha sido aplicada. La dimensión consecuencialista del realismo político nos ayudará a ello y también a analizar las políticas idealistas de expansión de la democracia, no como un fenómeno simplemente altruista, sino interesado y pragmático. Pero hay una cuestión más que conviene tener en cuenta; los complejos procesos de toma de decisiones que constituyen el elemento procedimental de la política exterior estadounidense, dado que la misma constituye un aspecto central dentro de esta investigación.

Como ya dije, la doctrina debe entenderse como una orientación flexible que debe someterse a las coyunturas de cada momento. No siempre es posible que un estadista pueda seguir los planteamientos de su doctrina en todo momento y lugar, en algunos de ellos será imposible y en otros no interesará hacerlo. En este sentido y como limitación al entendimiento de la política exterior como algo unívoco, deben entrar los procesos de toma de decisiones y, con ellos, la aproximación a la realidad de la política internacional tal y como lo entiende los autores de la elección racional.²¹ Este trabajo no se va a defender una aproximación fundada en la *rational choice*, pero sí que tendrá en cuenta las limitaciones establecidas por dichos procesos y también la existencia de un vínculo entre la política internacional y las decisiones que se toman a nivel interno.²² Si esta es una realidad que afecta a todos los Estados, el problema se acentuará en el caso de Estados Unidos. Esta cuestión no puede invisibilizarse—como hacen algunos autores—alegando que las instituciones son construidas o que el ser humano no siempre se comporta de forma racional, dada la relevancia de las mismas y la necesidad de trabajar con ellas para entender la formulación de la política exterior de Estados Unidos. La

²⁰ MEARSHEIMER J. J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics...op.cit.*, ps. 9-10.

²¹ BUENO DE MESQUITA, B. (2005), *Principles of International Politics: People's Power, Preferences and Perceptions*, Ed. CQ Press, Washington D.C., ps. 1-22.

²² MILNER, H. (1998), "Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics", *International Organization*, vol. 52, nº 4, ps. 759-786.

política internacional estadounidense, por tanto, no será siempre la que emane de su presidente o incluso de su ejecutivo, sino el resultado de complejos equilibrios de poder entre los diferentes actores que compiten por influir en los procesos de toma de decisiones estadounidenses.

Los complejos procesos de toma de decisiones políticas en Estados Unidos son el resultado de una serie de limitaciones recogidas en la Constitución Americana –según se desprendería de las intenciones originales de los padres fundadores-, que desconfiarían del establecimiento de un ejecutivo fuerte –del estilo que dominaba en las monarquías absolutas europeas de la época- y otorgaría un gran poder a otros actores internos como el Tribunal Supremo o el Congreso. En el ámbito de la política exterior, este problema también existe. Por un lado, es bastante evidente que el presidente sigue teniendo un gran número de atribuciones en política internacional y, particularmente, aquellos presidentes estadounidenses más interesados en ella –y, particularmente aquellos que conocían los entresijos institucionales existentes-, han tenido la oportunidad de dirigirla con cierta libertad –caso de Nixon o Bush padre-, en otros casos, por su menor experiencia en cuestiones internacionales o cierto desinterés condujeron a una mayor competitividad a nivel interno entre las diferentes agencias federales o a una mayor influencia de los grupos de interés privados. En este sentido, el estilo de liderazgo del presidente en concreto y su personalidad influirían notablemente.²³

Entre las competencias atribuidas al presidente destacan su papel simbólico como jefe de Estado, que hace que su misma persona goce de un prestigio y de una adoración que pocas otras figuras institucionales despiertan. También su papel de jefe de gobierno, capaz de proponer a los diferentes cargos –pendientes de su aprobación por el Congreso-, su papel de comandante en jefe de las fuerzas armadas –uno de los roles que incrementa notoriamente su papel en la política internacional-, negociador de tratados internacionales con otras potencias o reconocimiento de gobiernos extranjeros –uno de los casos más conocidos sería el de China con Nixon-. Además destacarían entre los poderes informales la singularidad presidencial y su capacidad para influir en la opinión pública como consecuencia del simbolismo ya citado, el control de la diplomacia

²³ BROWN, E. y SNOW, D. M. (2000), *United States Foreign Policy. Politics Beyond the Water's Edge*, Ed. Bedford/St. Martin's, Boston, ps. 95-96 y 105-130.

internacional y la elaboración de doctrinas presidenciales, que expusiesen su visión del mundo y la línea estratégica de actuación a seguir.²⁴

A todo ello se añade el denominado poder de persuasión del presidente, factor nada desdeñable a la hora de entender las verdaderas capacidades de los presidentes estadounidenses. Este poder debe entenderse como algo más que una mera seducción, constituyendo una capacidad derivada del propio cargo que ostenta, pero también de sus elecciones en materia de acción política y del personal del que se rodea –lo que podría incrementar o reducir en función de las citadas elecciones, el poder del mismo-. Este poder de persuasión, del que es bastante complicado sustraerse, derivaría de la capacidad de que el presidente haga entender a aquellos de los que quiere conseguir algo, que la medida que se quiere promover no solo va en interés del propio presidente o del país que representa, sino del suyo propio –el autointerés de la persona afectada-. Es por ello una capacidad que derivaría de la negociación y no de la imposición.²⁵

No debemos olvidar, a la hora de entender los procesos de toma de decisiones, el complejo sistema de equilibrios interno de la Administración Estadounidense a la hora de tomar decisiones y observar las restricciones institucionales y equilibrios de poder internos, sin los cuales no se podría tener una visión completa de las doctrinas o estrategias. En este sentido, las diferentes Agencias Federales o Ejecutivas – Departamento de Estado, de Defensa, de Comercio, etc.- compiten entre ellas y dentro de ellas a la hora de elegir una determinada opción que pueda influir en los objetivos internacionales de la Administración; que el consejo de Seguridad Nacional es el encargado de coordinarlas y relacionar a las mismas con la propia presidencia. La Junta de Jefes de Estado Mayor o las Agencias de Inteligencia –particularmente la CIA-, también han tenido una enorme influencia en los acontecimientos de la política internacional de determinados momentos históricos. De igual modo, el Congreso tiene facultades sancionadoras y puede ejercer su poder estableciendo limitaciones sobre la política internacional desarrollada por la Administración de turno –como ocurrió en la etapa de Nixon y Kissinger- y los *think tanks* y grupos de interés privado, además de la propia opinión pública, también tienen un destacado papel en el citado proceso –

²⁴ *Ibidem*, ps. 96-105.

²⁵ NEUSTADT, R.E. (1990), *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, Ed. Free Press, Nueva York, ps. 29-49.

máxime ante la ausencia de interés en ciertos temas por parte de la Administración que ellos pueden impulsar-.²⁶

Teniendo en cuenta todos los actores que conforman la toma de decisiones en la política exterior americana es lógico pensar que, a menudo, los resultados de la misma no corresponden al deseo de su ejecutivo o la doctrina que defienden, sino a una serie de complejos equilibrios de poder que indican que la orientación o guía en esta materia solo puede hacerse en la medida de lo posible y con muchas limitaciones. –y eso cuando es posible. En este sentido cabe destacar el escepticismo manifestado por algunas de las grandes figuras prácticas de la política exterior estadounidense como Kissinger – secretario de Estado con Nixon y Ford- o Brzezinski –consejero de Seguridad Nacional con Jimmy Carter-, sobre la posibilidad de desarrollar una verdadera política exterior en Estados Unidos. Ambos consideran que desarrollar una estrategia coherente es enormemente importante en los momentos actuales, pero es una posibilidad muy limitada por los actores que participan en estos procesos de toma de decisiones y, particularmente, por los grupos de interés privado. Con ello se correría el riesgo de realizar una política internacional *ad hoc*, que no presentase ninguna dimensión estratégica o línea coherente de actuación.²⁷ Brzezinski, por su parte, considera – probablemente con razón- que los frágiles lazos que unen al poder ejecutivo y el poder legislativo, es lo que fomenta este tipo de situaciones y teme incluso la aparición de más grupos de interés privado que, al igual que ocurre con el lobby de Israel o el cubano-americano, lleguen a actuar en nombre de intereses extranjeros.²⁸

Una vez vistos todos estos aspectos también cabe destacar la necesidad de incluir la existencia de diversas corrientes –no siempre bien entendidas- en el ámbito de la política exterior estadounidense, que como reflejo de los intereses, preferencias, percepciones e identidades de diferentes sectores de la población estadounidense van a configurar la política exterior de esta nación desde sus inicios. Siguiendo a Walter Mead existirían cuatro grandes corrientes endógenas, la del idealismo wilsoniano –reflejo de la política de activistas y misioneros- sobre la base de la promoción de valores e ideales,

²⁶ BROWN, E. y SNOW, D. M. (2000), *United States Foreign Policy...op.cit.*, ps. 105-271.

²⁷ KISSINGER, H. (2001), *Does America Need a Foreign Policy?*, Ed. Simon & Schuster, Nueva York, ps. 17-31 y 283-288.

²⁸ BRZEZINSKI, Z. (2007), *Second Chance. Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, Ed. Basic Books, Nueva York, ps. 194-198.

la del realismo hamiltoniano – realismo americano que priorizaría las cuestiones económicas combinadas con una concepción de *statu quo* en cuestiones de seguridad para la potencia estadounidense, lo que le diferenciaría de las políticas del “realismo continental” europeo-, la del nacionalismo jacksoniano –que combinaría elementos realistas en torno a un mundo peligroso y el uso unilateral de la fuerza con las preferencias de una comunidad popular americana- que impregnaría las esencias de la política exterior estadounidense e impulsaría su acción internacional y los prudentes jeffersonianos, reticentes al uso de la fuerza y partidarios de la defensa de la democracia dentro de sus fronteras y de la promoción mediante el ejemplo antes que de la idea de “ir en busca de monstruos que matar” por utilizar la frase del presidente Adams. Estas corrientes habrían tenido una importancia fundamental en la historia estadounidense y la seguirían teniendo en la actualidad. Además se compenetrarían con los elementos doctrinales de la política exterior estadounidense procedentes del realismo político y del idealismo condicionando las mismas y siendo condicionadas por estos posicionamientos –particularmente por el realismo político “continental”, profundamente popular durante la Guerra Fría-. La presencia de estas corrientes será enormemente relevante de cara al presente trabajo como se irá viendo a lo largo del mismo.²⁹

En cualquier caso y una vez expuesta la fundamentación teórica y metodológica que se utilizará en el presente trabajo, marcado por un análisis que aúna elementos procedentes de las corrientes constructivista y realista, con las consiguientes limitaciones impuestas por los procesos de toma de decisiones al desarrollo doctrinal de la política internacional estadounidense; presentaré el esquema bajo el que se va a desarrollar el presente trabajo y su contenido.

Esquema y metodología.

I-El primer capítulo tratará la fundamentación filosófica de la Tesis, basada en los planteamientos, como referente clásico, de la Paz Perpetua de Kant y su actualización por parte del filósofo Michael W. Doyle. Asimismo, explicará el proceso por el cual y de la mano de autores como Bruce Russett o R.J. Rummel, la Tesis de la Paz Democrática será simplificada –y posiblemente adulterada-. Esta simplificación de la

²⁹ MEAD, W. R. (2002), *Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World*, Ed. Routledge, Nueva York, ps. 1-338.

Tesis, llevará a la creencia en que es posible obtener un mundo seguro, estable, pacífico y próspero a través de la expansión de la democracia, lo que permitirá que ésta teoría sea utilizada políticamente y llevada a la práctica. Para ello se soslayan las advertencias en relación a los potenciales riesgos existentes, derivados de la puesta en marcha de una cruzada por la democracia, así como la existencia de unas complejas relaciones entre estados democráticos y autocráticos, que en palabras de Doyle, antes que ser un gran éxito, a menudo resultan un fracaso. La popularización de éste mito llegará de algunos autores más “mediáticos” como Fukuyama, que en su famosa obra “El fin de la historia”, tratará el avance hacia una democracia mundial que pondrá fin a todos los conflictos ideológicos y de una nueva apertura del debate sobre los protectorados internacionales y los procesos de *nation-building*, al que muchas de estas políticas irán ligadas.

II- El segundo capítulo tratará de los orígenes de las políticas de expansión de la democracia, aplicación política de la teoría. El desarrollo histórico del idealismo wilsoniano a lo largo de la historia estadounidense en el siglo XX, el fin de la Guerra Fría, el contexto de la Posguerra Fría y el retorno del idealismo wilsoniano en el citado contexto. Explicará la reconfiguración de la política exterior americana en la Posguerra Fría, así como del nacimiento de la doctrina Clinton y del nuevo unilateralismo americano tras el conflicto de Somalia. Expondrá los planteamientos y el discurso de algunos de los principales asesores del presidente Clinton como Strobe Talbott, Madeleine Albright o Anthony Lake, las denominadas políticas del “enlargement” y los intentos de creación de una “Comunidad de Democracias”.

III- El tercer capítulo tratará la aplicación práctica de las políticas del “enlargement”, primera versión de la aplicación política de la paz democrática, en estrecha relación con las denominadas “intervenciones humanitarias”. Explicará los planteamientos del denominado “nuevo imperialismo liberal”, ajustado a este tipo de intervenciones y en especial al régimen de los protectorados internacionales. Expondrá asimismo algunas de las intervenciones más características de este periodo como las de Haití, Bosnia y Kosovo, poniendo de manifiesto unos resultados desalentadores, tanto por los factores generales, ya comentados, como por las complejas particularidades de cada caso en concreto y la imposibilidad y el desconocimiento de cómo construir una democracia.

IV- El cuarto capítulo tratará sobre las políticas de Paz Democrática tras el 11 de Septiembre. El cambio producido en las intenciones de una Administración Bush, que pensaba originalmente realizar una política exterior realista y abandonar los procesos de *state-building*, pero que ante el ataque de un actor no estatal –al-Qaeda-, cambia su punto de vista original y va adaptando su política exterior –tal y como podrá observarse en las respectivas Estrategias de Seguridad Nacional de 2002 y 2006- a este hecho. Explicará también el contexto de esta nueva situación y la ruptura jacksoniana con su inmediato predecesor, manteniendo los presupuestos del idealismo wilsoniano, que seguirá fomentando. También se hará referencia a los planteamientos neoconservadores en relación a las políticas de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza y la procedencia demócrata de este movimiento. Se analizará el discurso de algunos de los principales líderes como George W. Bush, Condoleezza Rice y algunos líderes extranjeros como Tony Blair e incluso dirigentes de organizaciones internacionales como Kofi Annan. Asimismo expondrá la popularización de las políticas de expansión de la democracia, puesta de manifiesto en las sucesivas elecciones presidenciales.

V- El quinto capítulo de la Tesis analizará la aplicación práctica de las políticas de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza de la Administración Bush. Analizará los fundamentos del “liberalismo imperial” neoconservador. Expondrá sus efectos en las intervenciones de Afganistán e Irak y finalmente expondrá los resultados de las mismas que, como bien afirma Larry Diamond, dará lugar a un contexto geopolítico novedoso. Nuevamente, el desconocimiento de cómo establecer una democracia consolidada y las particularidades políticas, económicas, sociales o culturales de cada caso determinarán el fracaso de estos procesos de *nation-building*, pero esta vez el nivel e intensidad de las críticas –tanto académicas como políticas- llevará la situación a una dimensión diferente.

VI- El sexto capítulo analiza el cambio de contexto producido tras la Guerra de Irak. El nuevo *roll-back*, expuesto por Larry Diamond, que sucede a la tercera ola y plantea nuevos “retrocesos democráticos” en Estados como Rusia, Venezuela, Nigeria, Pakistán y tantos otros, que van unirse a los ya existentes –China, Corea del Norte, Birmania, Zimbabue etc-. Asimismo, las críticas políticas y académicas a las políticas de expansión de la democracia darían lugar a un nuevo resurgimiento del realismo, un

nuevo cuestionamiento del idealismo wilsoniano y a dos debates académicos novedosos. Uno de ellos será relativo a la posibilidad de exportar la democracia, claramente diferenciado del debate optimista de los años 90, que analiza nuevas posibilidades para el establecimiento de protectorados y construcción de democracias, cuyo resultado –o único consenso- parece ser el reconocimiento generalizado de que nadie sabe cómo se puede hacer a ciencia cierta e incluso los que siguen apoyando estas políticas, recomendarán prudencia y autorrestricción. El segundo debate será el del ascenso de “los otros”, aquellos Estados autocráticos marginados del sistema internacional al carecer de la legitimidad requerida durante la Posguerra Fría, o bien, de las potencias emergentes no occidentales, cuyo discurso se opondrá claramente al de Occidente en este aspecto y cuestionará sus políticas. La impopularidad de estas políticas en el nuevo contexto que sucedería a la Administración Bush, los malos resultados de las mismas, las críticas y la pérdida de imagen de Estados Unidos; llevarán a este importante cambio o “retorno al pasado” y a un nuevo cuestionamiento del discurso utópico como guía en la política internacional estadounidense –definitivo o coyuntural está todavía por verse-, sugiriendo su desaparición, como receta; confirmando que los planteamientos de los antiguos “hombres sabios” como Morgenthau, Niebuhr o Kennan y sus advertencias contra las cruzadas de la democracia y las políticas moralistas o de principios, siguen de plena actualidad y deben volver a ser escuchadas.

La metodología utilizada en el presente trabajo, tal y como expuse, combinará elementos de carácter constructivista y realista, analizando –desde el punto de vista del *Foreign Policy Analysis* y utilizando tanto fuentes primarias como secundarias a efectos de probar la tesis de la presente investigación- el discurso de los líderes políticos estadounidenses, recogido en memorias, discursos y documentos oficiales. Este discurso será contrastado con la realidad empírica, a efectos de ver no solo lo que se dice sino también lo que se hace; a través del estudio de obras especializadas en la materia y en cada uno de los casos presentados, exponiendo tanto la historia de las diferentes intervenciones como los subsiguientes procesos de construcción estatal y los resultados de los mismos en lo que respecta a la construcción de una comunidad de paz mediante la expansión de la democracia liberal como forma de gobierno.

I CAPÍTULO. LA PAZ DEMOCRÁTICA COMO TEORÍA POLÍTICA Y SU FUNDAMENTACIÓN FILOSÓFICA.

I-De la paz perpetua a la paz democrática. El gran referente clásico de la Teoría de Doyle.

Antes de explicar el modo en el que la Tesis de la paz democrática fue “adulterada” y “simplificada”, permitiendo su traslado al ámbito político, conviene realizar unas breves reflexiones sobre el gran referente clásico de ésta teoría; la “paz perpetua” de Kant. El objetivo de ésta reflexión no es sino constatar como el gran referente de la paz democrática no lo es tanto como podría parecer a primera vista y desde luego guarda enormes contradicciones con su aplicación política, que no podría defenderse sobre la base del citado texto. El breve ensayo conocido como “sobre la paz perpetua” del filósofo alemán Immanuel Kant, su única obra destinada al ámbito de las Relaciones Internacionales, ha resultado una de las obras de mayor influencia en el citado ámbito, justificando algunas de las construcciones políticas más importantes que se han dado en la aplicación práctica de la disciplina. Así, organizaciones internacionales como la Sociedad de Naciones o bien Naciones Unidas se han inspirado en el citado ensayo³⁰.

¿Qué es lo que plantea en su obra el filósofo alemán para haber dado lugar a un legado tan valioso? La paz perpetua puede ser considerada sin ningún género de dudas, un texto relativamente utópico, como él mismo reconoce ante la imposibilidad de que la citada “paz perpetua” no fuese posible sino en los cementerios³¹. El contenido esencial de la obra, plantea la posibilidad de realizar una especie de acuerdo de paz perpetua entre diferentes regímenes republicanos; entendiendo por tales aquellos capaces de garantizar la libertad de sus ciudadanos, la igualdad y el sistema representativo³² e independientemente del sistema de gobierno, que puede oscilar entre una monarquía despótica y una oligarquía, siempre y cuando cumplan con los requisitos necesarios.

³⁰ TRUYOL Y SERRA, A., (2002) “Presentación” en KANT, I., *Sobre la paz perpetua*, Alianza Editorial, Madrid, p. 20.

³¹ KANT, I., (2002), *Sobre la paz perpetua*, Alianza Editorial, Madrid, p. 41.

³² *Ibidem*, ps. 52-58.

El planteamiento del ensayo considera como necesarios la existencia de una serie de artículos preliminares³³, previos al grueso de la obra y que son considerados como antecedentes al acuerdo definitivo, pero cuya importancia es trascendental. Entre ellos destacan la prohibición de adquisición de otros estados, la supresión de los ejércitos permanentes o la prohibición de emisión de deuda pública. Sin embargo, hay un artículo preliminar que destaca por su importancia de cara a lo que se va a exponer en el presente trabajo y sus conclusiones y que por tanto merece ser reproducido en su totalidad. Es el artículo preliminar quinto:

“Ningún estado debe inmiscuirse por la fuerza en la Constitución y gobierno de otro”.

¿Por qué es relevante este artículo? Porque tal y como veremos, la versión adulterada y simplificada de la paz democrática, actualización de la teoría de Kant y especialmente en su versión práctica, va a incumplirlo sistemáticamente.

La segunda gran parte de la obra de Kant, va a establecer los denominados como “artículos definitivos”³⁴. El primero establece la necesidad de que los “estados republicanos” descritos por Kant, tengan una serie de requisitos. Son los ya mencionados, referidos a la necesidad de que los ciudadanos tengan garantizada su libertad, igualdad y por supuesto, que exista el denominado derecho de representación. El derecho de representación consistiría esencialmente en la existencia de separación entre los poderes ejecutivo y legislativo, no en un moderno sistema de representación liberal. Cualquiera de las formas de gobierno que cita, ya sea monarquía, oligarquía o democracia pueden ser sujetos de este tipo de constitución siempre que cumpla con los requisitos establecidos.

El segundo artículo definitivo establece que el “derecho de gentes” debe fundarse en una federación de pueblos libres. Por supuesto ésta federación no puede constituirse en una especie de Estado mundial, ni tampoco en una especie de Estado federado. Cosa que contradeciría la hipótesis planteada y ha de fundarse en derecho, la única manera a su juicio de superar el estado de naturaleza en el que originalmente viven los hombres. Esta federación debe extenderse a todos los estados del globo, de tal forma que pueda

³³ *Íbid*, ps. 43-50.

³⁴ *Íbid*, ps. 51-67.

superar el tradicional derecho existente a la guerra y hacer real los presupuestos de la paz perpetua.

Finalmente, el Tercer Artículo definitivo plantará la existencia del denominado “derecho cosmopolita” que debe limitarse a la hospitalidad universal, un derecho que tienen los seres humanos a visitar y comerciar en cualquier parte del globo. Derecho que no se extiende a la posibilidad de arraigar o conquistar tierras extranjeras, pues supondría en realidad una vulneración del mismo y de la propia paz perpetúa.

Son especialmente valiosas las reflexiones realizadas por Kant en varios temas, que se plantearán en el momento en que la paz democrática aparezca en el ámbito académico y se materialice en el político.

El primero es el referido a la democracia. Porque tal y como afirma Kant³⁵, la democracia es de las diferentes formas de gobierno, aquella que menos se ajusta al denominado derecho de representación. No resulta sino una forma más de despotismo, en el que todos los ciudadanos quieren ser soberanos. ¿Puede sostenerse por tanto la posibilidad de fundamentar la tesis de la paz democrática sobre la base de éste texto? Como mínimo surgen enormes dudas.

El segundo es la posibilidad de armonizar la política y la moral, de tal forma que la segunda pueda moderar los excesos de la primera. Cuestión de esencial relevancia en Relaciones Internacionales, especialmente para los liberales, que podría facilitar a diferencia de la primera su aplicación política.

¿Por qué es importante destacar estas dos reflexiones? Porque la aplicación política de la paz democrática, tiende a vulnerar los planteamientos realizados por el propio Kant, al igual que hace con el artículo preliminar quinto su aplicación política. Esto permite considerar, no solo la existencia de una versión adulterada de los propios planteamientos filosóficos de la paz democrática; sino que la propia paz democrática no es sino una versión simplificada y descontextualizada de la paz perpetua del filósofo alemán, pese a estar fundamentada en una concepción errónea del mundo que presupone

³⁵ *Ibid*, ps. 55-56.

que el conflicto no es inherente al ser humano y que es por tanto susceptible de supresión.

II- De la actualización a la adulteración. La paz democrática en Doyle, Russett y Rummel.

Una vez observado el precedente clásico de la teoría, debemos explicar el modo en que la tesis de la paz democrática fue adaptada, de forma tal que pudo procederse a su traslado al ámbito político desde la Académica. Ámbito del que en principio parecía estar ausente, pues se planteó por parte de Michael W. Doyle como una alternativa al realismo dominante a la hora de explicar la realidad en Relaciones Internacionales y no como una estrategia a seguir en política exterior para conseguir un mundo estable, seguro y próspero. La adaptación de ésta teoría por otros autores, entre los que destacan Russett y Rummel, va a cambiar notablemente el estado de la cuestión. De la mano de la versión de Russett y Rummel; la paz democrática, se convertirá durante los 16 años siguientes al final de la Guerra Fría, en la guía a seguir por parte de las sucesivas administraciones americanas para desarrollar una política exterior fundamentada en la expansión de la democracia.

Los orígenes recientes de la tesis de la paz democrática están indisolublemente ligados a la figura de Michael W. Doyle³⁶. El autor retoma el legado dejado por Kant en “La Paz Perpetua”, para generar toda una corriente de pensamiento en torno a su obra que fue capaz de plantear una alternativa al realismo dominante, especialmente por aquellos años.

Doyle es, sin duda, el autor más relevante sobre esta tesis, así como su defensor más importante. Y muchas de sus aportaciones al pensamiento de Relaciones Internacionales son reconocidas tanto por los defensores de esta tesis como por sus detractores. No parece casual que Doyle comience su obra haciendo referencia a la tradicional situación de postración que las teorías liberales soportaron frente al realismo dominante en los círculos académicos y diplomáticos. La consideración de las teorías liberales como

³⁶ DOYLE, M. W. (1983), “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Partes 1 y 2” en *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, nº 3 y 4. Esta obra es, con diferencia, el artículo más conocido sobre el tema, además del primero en relación a la paz democrática. Sin embargo, como veremos, no el único.

“amantes de la paz”³⁷ en sí mismas, como las calificaron sus críticos - especialmente realistas -, no ha contribuido, según Doyle, a entender la influencia que ha tenido recientemente el liberalismo internacional sobre el pensamiento de Relaciones Internacionales. Frente al dilema de seguridad, el equilibrio de poder o los factores sistémicos como elementos centrales en los autores realistas para explicar el comportamiento de los estados, veremos los factores internos de los estados defendidos por los liberales.

Debemos destacar que, ante todo, la obra de Doyle constituye un exitoso intento de plantear una alternativa a una forma de ver el mundo internacional que durante décadas no conoció ningún desafío y que tendía a separar el ámbito de la política interna de la externa, haciendo predominar la segunda sobre la primera a la hora de explicar el comportamiento de los estados. Precisamente, uno de los aspectos más interesantes de esta teoría son los requerimientos institucionales establecidos por Doyle³⁸ para identificar a un determinado régimen como democrático y, tal y como parece derivarse del texto, liberal. El primero es el no sometimiento a una autoridad arbitraria. Éste equivale a la existencia de las libertades denominadas negativas³⁹, primer pilar del estado liberal para el propio Doyle, que englobará a su vez otras libertades como las de prensa, expresión, investigación, igualdad ante la ley, etc. En segundo lugar, destacan las libertades denominadas positivas⁴⁰; esto es, los denominados derechos económicos y sociales que garantizan la participación y capacidad de decisión de los ciudadanos en estados democráticos. En tercer lugar destaca un derecho liberal de extraordinaria importancia: el derecho de participación que, sin la existencia de las notas ya mencionadas, no podría llevarse a cabo e imposibilitaría que un estado fuese considerado liberal o democrático, en caso de su ausencia.

Como vemos, si bien el tercer derecho ha de mantenerse incólume, el predominio del primer o segundo tipo de libertades condiciona el tipo de estado liberal-democrático ante el que nos encontramos. En el caso de que predominasen las primeras, estaríamos

³⁷ *Íbidem*, ps. 3 y 4.

³⁸ *Íbid.*, ps. 4-7 y 20-27. Enlazando los requerimientos de su propia teoría con los que establecía la teoría kantiana de la “paz perpetua”, ya que los primeros no podrán entenderse sin los segundos.

³⁹ Predominantes, según el autor, en los estados liberales en sentido clásico (ej. Estados Unidos).

⁴⁰ Destacan en los estados que poseen gran contenido de políticas sociales pero no son exclusivos de éstos.

ante un estado liberal en sentido clásico y si predominasen las segundas, ante un estado de contenido social.

Finalmente, el orden político liberal se encontrará condicionado por cuatro rasgos que veremos desarrollados con mayor profusión en el capítulo segundo. Éstos son: (1) la igualdad ante la ley y titularidad de los ciudadanos de derechos considerados fundamentales; (2) las autoridades dependientes del consentimiento del electorado y que tendrán como restricción esencial el respeto a los derechos y libertades fundamentales de éstos; (3) el reconocimiento de la propiedad privada y (4) el principio según el cual el mercado se someterá a las leyes de la oferta y la demanda. Como puede observarse, los requerimientos que, según Doyle, deben cumplir las democracias denominadas liberales no son muy diferentes de algunos de los exigidos por otros autores para la identificación de un estado liberal decimonónico - aunque sus derechos y libertades hayan sido reconocidos sobre la mayor parte de las capas sociales.

El origen de toda esta teoría estará, sin embargo, en una de las obras del filósofo alemán Immanuel Kant; siendo ésta, probablemente, su aportación mas conocida al ámbito de Relaciones Internacionales y que ya tratamos brevemente. Nos referimos, naturalmente, al ensayo conocido como “La Paz Perpetua” que recoge una serie de rasgos reproducidos prácticamente de forma integral por Doyle en su obra⁴¹.

En este sentido, destaca la existencia de los tres “Artículos Definitivos” que caracterizan el pensamiento del filósofo en relación a la tesis de Doyle, y que ya pudimos ver en la primera parte del capítulo. El primero se refiere a la constitución republicana⁴² del estado, sin hablar en ningún momento de su carácter democrático. Esta cuestión será utilizada por los autores críticos para cuestionar la idea de la paz democrática como errónea ya de origen. Este régimen republicano deberá combinar la autonomía moral con el individualismo y el orden social, la igualdad ante la ley de los ciudadanos, la propiedad privada y la economía de mercado. Como puede observarse, la relación con el Estado democrático y liberal de Doyle es realmente estrecha.

⁴¹ Si bien algo retocados y alterando en cierto sentido, los términos establecidos por el propio Kant - los tres pilares de la teoría kantiana de la “paz perpetua” -, estarán presentes tanto en Doyle como en otros autores que defienden la tesis de la paz democrática.

⁴² Término criticado, entre otros, por SPIRO, D. (1994), “The Insignificance of the Liberal Peace” en *International Security*, Vol. 19, n.º. 2, otoño, p. 55.

El segundo paso de la teoría kantiana se identifica con el segundo “Artículo Definitivo” que tiende a establecer la paz entre los regímenes republicanos. Es la denominada “paz eterna”, por la cual, este tipo de regímenes en expansión llegará a acuerdos para evitar cualquier tipo de conflicto armado entre ellos. Sin embargo, el paso verdaderamente relevante se recoge en el tercer artículo. Éste configura el denominado “derecho cosmopolita”, que acabará produciendo armonía donde antes no existía y que recoge el derecho a la hospitalidad del que es titular todo extranjero cuando viaja. No incluye el derecho a ser naturalizado pero sí el de visitar o comerciar. Por otro lado, excluye el derecho a invadir o conquistar estados extranjeros - salvando el caso de aquellos que no respeten este derecho y que, por tanto, puedan ser considerados como bárbaros.

Cada uno de estos tres artículos cumple su función en la teoría. El primero permite a los estados librarse de los gobernantes autoritarios; en particular, de los monarcas. Sus súbditos se ven sujetos a su capricho⁴³ y, por tanto, con mayor facilidad para declarar guerras a otros estados al no tener que rendir cuentas a nadie, manteniendo la libertad y soberanía de cada uno de ellos. El segundo opera como una suerte de primitivo derecho internacional. El tercero, tras numerosos intentos infructuosos, consagraría moralmente la “paz perpetua” en una suerte de evolución positiva, incardinada en el optimismo inherente a su época. En cualquier caso, las posiciones kantianas difieren de las que a posteriori apoyarán muchos de los autores liberales cosmopolitas⁴⁴ porque, si bien permite la intervención en aquellos estados que no cumplen los tres artículos precedentes, considera no deseable la formación o bien de un gobierno mundial o de una federación de naciones como algo que sería “potencialmente tiránico” y además recoge la muy relevante restricción del Artículo Preliminar Quinto.

La paz perpetua tampoco será considerada un simple tratado de paz. No obstante, dejará una herencia en el pensamiento liberal internacionalista bastante profunda. No sólo hace referencia a aspectos estructurales internos de los estados liberales como condicionantes de su comportamiento externo, sino también destaca el papel relevante que otorga al comercio y al intercambio cultural entre los ciudadanos de diferentes naciones. Constituirá, por tanto, una alternativa a los defensores hobbesianos del equilibrio de

⁴³ Quizá algo exagerado tanto por los defensores como por los detractores de la teoría.

⁴⁴ Véase las obras de Beitz, Beck, Held, Rawls y otros autores que comentaremos en breve.

poder y el dilema del prisionero; un intento de salida que se emplea para mantener dichas posiciones académicas todavía dos siglos después de su formulación.

Una de las principales características de la tesis de la obra de Doyle y que mantendrán más o menos muchos de sus defensores, es la distinción entre las relaciones que los Estados democráticos y liberales mantienen con los estados análogos a ellos⁴⁵ y, por el contrario, las relaciones de los estados democráticos con los considerados no democráticos o liberales⁴⁶. Así, en el primer caso se mantiene una posición prácticamente complaciente; esto es, de identificación con los valores liberales ya mencionados que se manifiestan en ausencia de cualquier conflicto armado pese a la existencia de intereses contrapuestos⁴⁷ - confirmando así la vigencia de la “paz liberal” conforme a las restricciones ya previstas por Kant. Por el contrario, la relación con los estados considerados no liberales es muy distinta.

Esto, sin embargo, no puede llevarnos a la simplista conclusión de que un autor de la talla de Doyle ignora la existencia de problemas en las relaciones internas de los propios Estados democráticos. Doyle admite la existencia de fracasos, especialmente en lo que se refiere al apoyo político o estratégico que históricamente algunos estados no han brindado a aquellos con los que se identifican y que, en cierta medida, es uno de los flecos importantes de los postulados de la tesis⁴⁸. Es decir, si bien parece clara la ausencia de conflictos armados entre estados democráticos, éstos parecen incapaces de articular una posición activa, de apoyo en favor de una alianza liberal, independiente de planteamientos estratégicos realistas. Y es que, en definitiva, lo que se puede deducir de la obra de Doyle es que el realismo, lejos de haber sido excluido por parte de unos postulados liberales alternativos⁴⁹, es trasladado al terreno de “los otros”. Dicho en otras palabras, la relación de los estados liberales y democráticos con los que no lo son o con aquellos que siendo democráticos, no poseen características liberales como las definidas por los defensores de la paz democrática (y que difieren según el autor en concreto), queda marcada por los presupuestos de la teoría realista.

⁴⁵ DOYLE, M. W. (1983), “Kant, Liberal Legacies . . .”, *op. cit.*, ps. 27-30.

⁴⁶ *Ibidem*, ps. 30-43.

⁴⁷ Casos como el de Gran Bretaña y Estados Unidos en Venezuela, así como Francia y Gran Bretaña en Fashoda, que se comentarán en capítulos siguientes, frente a los conflictos que se vivieron contra España o Alemania, por ejemplo.

⁴⁸ Por ejemplo, la falta de apoyo a la Segunda República en España, la invasión de los Sudetes, el caso de Finlandia, etc.

⁴⁹ *Ibid*, ps. 20-21.

Por tanto, en este tipo de relaciones permanecen plenamente vigentes el equilibrio de poder, la sociedad anárquica, la competencia entre estados o el propio dilema de seguridad. Pero esta no es la única distinción o clasificación que podemos encontrar en la obra de Doyle, que se extenderá a muchos otros autores. Curiosamente una consideración de carácter realista⁵⁰, como es la diferencia de poder existente entre unos y otros estados, marcará las relaciones de los estados liberales con aquellos que no lo son.

Así pues, en relación con los estados no democráticos débiles, se adoptará una posición de “imperialismo espasmódico”; es decir, una relación confusa que oscilaría entre la desconfianza y la intervención⁵¹, heredera directa de las políticas que las grandes potencias europeas mantuvieron hacia los pueblos coloniales.

En el caso de las autocracias más poderosas, como por ejemplo China, los estados liberales adoptarán políticas de autorrestricción en las que si bien existe la desconfianza, predomina una actitud de prudencia que hace que sea poco común la existencia de conflictos bélicos directos con ellas. Se mantienen, por tanto, los aspectos centrales descritos por la escuela realista en lo que respecta al dilema de seguridad, la competencia entre los estados y la lucha por la supervivencia.

A la vista de lo expuesto anteriormente, no puede afirmarse que los Estados liberales sean, por su propia naturaleza, más pacíficos que los estados autocráticos; desechando por tanto una de las principales explicaciones que los defensores de las teorías del liberalismo internacional habían mantenido hasta el momento. Siguiendo al propio Doyle, esto sólo será así en las relaciones que los Estados liberales mantienen entre ellos en la medida en que su actitud respecto a los estados autocráticos es, tal y como hemos visto, completamente diferente.

⁵⁰ Algo que no debe resultar tan extraño en la medida en que, como ya hemos mencionado, el realismo se mantiene en la relación de los estados liberales con aquéllos que no lo son.

⁵¹ Casos como Nicaragua, Panamá, Vietnam y otros.

Destaca igualmente la toma en consideración del papel del comercio y el desarrollo económico justo en la consecución de la paz liberal⁵². No obstante, sus argumentos no difieren de los de muchos autores cosmopolitas que reclaman que la propiedad de las fuentes naturales pertenece a la humanidad y que el mero hecho de estar en un territorio o en otro no significa nada. Esto ocurrirá cuando el estado en cuestión, sea pobre o rico, no sea considerado “decente”.

Por último, Doyle plantea una serie de sugerencias sobre la consecución de la paz liberal en un futuro próximo⁵³ - si bien calcula que no será posible llegar a tal objetivo, por lo menos hasta el año 2101, conforme a una serie de interpretaciones históricas discutibles. Según Doyle debe evitarse que la expansión de la democracia se convierta en una cruzada cuyo resultado sea contraproducente.

La pregunta sería si realmente es posible evitar desencadenar cruzadas, como bien afirmaría Waltz⁵⁴, cuando la tentación de lograr un mundo utópico, pacífico y seguro sea tan grande que la paz se convierta en la causa más noble de la guerra, tal y como algunos autores cosmopolitas como Beck⁵⁵ reconocerán.

Asimismo, Doyle aconseja que la actitud de los estados liberales respecto a los estados autocráticos dependa del nivel de opresión y del respeto a los derechos y valores liberales así como del nivel de desarrollo de su democracia. En función del resultado de esta evaluación, la relación que los estados liberales mantienen con los estados autocráticos podría ser o bien similar a la que los propios estados liberales mantienen entre sí - en caso de que el cumplimiento de los citados valores y derechos liberales o el desarrollo de su democracia fuese mayor -, o bien - en caso de que este cumplimiento fuese inferior o no se diese - acercarse a las relaciones que los estados liberales mantienen con las autocracias más poderosas; caracterizadas por la desconfianza, la prudencia y la autorrestricción, en la forma descrita por el autor.

⁵² *Íbid.*, ps. 44-48.

⁵³ *Íbid.*, ps. 48-54

⁵⁴ WALTZ, K. (2000), “Structural Realism after the Cold War” en *International Security*, vol. 25, nº 1, verano, p. 12.

⁵⁵ BECK, U. (2004), *Der Kosmopolitische Blick order: Krieg ist Frieden*, Suhrkamp Verlag, Francfort am Main.

A pesar de que las aportaciones realizadas por Doyle son el pilar central sobre el que se asienta la tesis, no será precisamente el único autor que realice aportaciones consideradas de peso en cuanto a su articulación y defensa. Otros autores como Russett, Rummel, Owen, Fukuyama, Huntington, los autores cosmopolitas, Sorensen o los autores constructivistas por causas distintas, acabarán aportando su granito de arena para sostener la paz democrática en el ámbito teórico.⁵⁶

La principal aportación de Russett a la tesis es el análisis de las principales causas formuladas por los diferentes autores⁵⁷, incluyendo a Kant, que impide a las democracias ir a la guerra entre sí, así como el análisis de las causas alternativas propuestas, entre otros, por los realistas para explicar la evidencia de la paz democrática⁵⁸. Entre ellas, se encuentran también las explicaciones que tradicionalmente sostuvieron los liberales para explicar la ausencia de conflictos armados entre este grupo de estados, rechazadas por Russett, aunque no por todos los defensores de la paz democrática.

Una primera causa sería la referente al papel de las instituciones y las normas en el ámbito internacional – entiéndase tanto el papel de Naciones Unidas como de la Unión Europea, y de otros organismos defendidos por los autores liberales cosmopolitas⁵⁹ -, como factor de restricción de la existencia de conflictos armados entre los diferentes estados, cualesquiera que sean sus regímenes. Russett, con acierto, puntualizará sobre este supuesto factor de restricción que los vínculos producidos por las citadas normas e instituciones son mayores entre los estados liberales que entre las autocracias. No constituye, por tanto, una explicación acertada de la ausencia de conflictos bélicos entre estados democráticos.

Rechaza igualmente el papel de la distancia - de forma correcta desde un punto de vista filosófico, en mi opinión - a la hora de generar conflictos bélicos, dada la existencia de una evidencia histórica discutible que permite argumentar en uno y otro sentido.

⁵⁶ El professor Francisco Javier Peñas hace una buena exposición de los debates teóricos en relación a la idea de la paz democrática, tal y como se puede observar en PEÑAS, F. J. (2003), *Hermanos y enemigos. Liberalismo y relaciones internacionales*, Ed. Catarata, Madrid, ps. 247-300.

⁵⁷ RUSSETT, B. (1993), "The Fact of Democratic Peace", y "Why Democratic Peace?" en RUSSETT, B. *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press, Princeton N.J., capítulos 1, 2 y 6.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 3 y ss.

⁵⁹ Véase las obras de Held, Beitz, Beck y otros autores que se citan a continuación.

Tampoco las alianzas parecen para Russett una explicación demasiado fiable de la ausencia de guerra entre democracias en la medida en que los estados que las componen comparten una serie de valores - aunque en casos como el de la OTAN hubiese excepciones⁶⁰.

Respecto de la necesidad de la existencia de una cierta estabilidad económica, tal y como sostienen los estructuralistas, si bien no lo rechaza, llega a considerar que las democracias constituyen el tipo de régimen ideal para la consecución del crecimiento económico conforme a las reglas de mercado. No obstante, puede ser considerado tanto un factor de paz como de conflicto.

En cuanto a la estabilidad política, afirma que ésta se mantiene de una forma especialmente efectiva y duradera en este tipo de estados, aunque reconoce sus efectos desestabilizadores⁶¹ que aumentarían el riesgo de conflicto. Russett clasifica y analiza las causas que según los diferentes defensores de la tesis, producen como resultado la paz democrática. Éstas se agrupan en dos tipos diferentes. Por un lado, los factores que se conocen como normativos y culturales, propios de las democracias⁶², y, por el otro, los institucionales y estructurales⁶³.

En primer lugar, destacan los factores normativo-culturales. Éstos hacen referencia en buena medida, según Russett, a una serie de aspectos culturales, percepciones y prácticas propias de los regímenes democráticos. Dicho en otras palabras, a una cultura y unas prácticas normativas y culturales propias de los regímenes democráticos que les permite resolver a nivel interno los conflictos que surgen pacíficamente y que este tipo de regímenes van a externalizar. Estos factores se aplicarán en sus relaciones con regímenes del mismo tipo, evitando por tanto que los estados liberales entren en conflicto entre sí. Por el contrario, no se aplicarán a estados no democráticos, como ha venido demostrando la tradición imperial e intervencionista respecto a los estados no liberales más débiles.

⁶⁰ Portugal, Grecia y Turquía durante mucho tiempo.

⁶¹ Destacan las críticas planteadas por MANSFIELD, E. D. y SNYDER, J. (1995), "Democratization and the Danger of War" en *International Security*, vol. 20, nº 1, verano, ps. 5-38.

⁶² RUSSETT, B. (1993), "The Fact of Democratic ...", *op. cit.*, ps. 90-100.

⁶³ *Ibidem.*, ps. 100-105.

Su aplicación, según este autor, tiene toda una serie de consecuencias. La primera es que los propios líderes democráticos aplicarán las mismas normas tendentes a la resolución de conflictos en el ámbito de las relaciones internacionales que en el interno, esperando que el resto de democracias hagan lo mismo. Pero no los estados no democráticos, a los que percibirán como peligrosos y amenazantes. Por tanto, ante la situación de mayor vulnerabilidad de los estados liberales y para preservar su propia supervivencia, adoptarán con los no liberales la forma de resolver conflictos que supuestamente tienen las autocracias, incluyendo la amenaza y el uso de la fuerza. Como se ve, el papel en este caso de las percepciones, las preferencias, la cultura y la identificación de lo propio frente al “otro” tienen bastante fuerza.

Es de destacar al respecto que, según Russett, si un Estado democrático fuese inestable, las percepciones que otros estados liberales tendrían de él podrían ser similares a las que éstos tienen de los estados autocráticos, aplicándoseles por tanto las mismas reglas. Por otro lado, destacan los factores institucionales y estructurales, ya mencionados en relación con Kant. Estos factores hacen referencia a las restricciones que se establecen sobre los líderes democráticos a la hora de declarar una guerra, como pueden ser las derivadas de los costes electorales de una opinión pública supuestamente contraria a la guerra, la separación de poderes, la necesidad del debate público y otros. Así, debido a todas estas restricciones que hacen que la toma de decisiones se produzca con mayor lentitud, las democracias se mostrarán vulnerables ante otro tipo de estados que toman decisiones más rápidamente y de forma secreta; arriesgándose a que se produzca un ataque por sorpresa que no esperarían de otra democracia y que, por tanto, les lleva a utilizar la fuerza a gran escala con estos Estados.

El aspecto más relevante de la teoría de Russett será, no obstante, el de su aplicación política. Deben tomarse, según Russett, las medidas oportunas para conseguir el fortalecimiento tanto de las condiciones que hacen posible la democracia en otros estados, como promover su expansión - preferentemente desde una óptica multilateral y pacífica. Asimismo, se deben fortalecer las normas que hacen posible una comunidad de paz, haciendo frente a amenazas como el nacionalismo o el fundamentalismo. Como se puede ver, es una idea que, en principio, aparece como pacífica, inocente e incluso en ciertos aspectos algo cándida. Sin embargo, a la luz de las críticas realizadas por autores como Waltz, puede convertirse en el instrumento de una política mesiánica e incluso de

una cruzada para expandir la democracia – que, en la práctica, es sostenida por toda una ideología de peso, tal y como se observa en los autores cosmopolitas como sus continuadores actuales.

Así pues, en la teoría de Russett hay tres aspectos que van a estar presentes en el discurso de los principales líderes políticos occidentales en relación a la tesis de la paz democrática y que, precisamente, van a marcar la diferencia con los planteamientos anteriores, ya explicados de Doyle. El primero de ellos es la creencia según la cual, independientemente de que los factores restrictivos del conflicto armado sean normativo-culturales o institucionales-estructurales, la democracia proporciona estabilidad al sistema de estados. Es decir, la construcción de estados democráticos promueve la estabilidad en las relaciones internacionales, poniendo con ello fin a los conflictos interestatales, como los que actualmente existen en el Próximo Oriente. El segundo aspecto, relacionado igualmente con una cierta estabilidad pero esta vez de índole económica, recoge que los regímenes democráticos son los más apropiados para la consecución de una economía de mercado exitosa. Así, se deriva que la construcción de nuevas democracias va a permitir que los estados actualmente en vías de desarrollo alcancen el desarrollo económico que ya tiene la mayoría de los estados occidentales, de forma mucho más rápida y fácil de lo que sucede en la actualidad. Finalmente, el tercer aspecto es el más relacionado con el núcleo de la tesis liberal y el discurso político actual. A través de éste, Russett exhorta a los estados democráticos a fortalecer las instituciones democráticas tanto a nivel nacional como internacional. Al fortalecer la democracia, se fortalecerán con ella las restricciones que, a su juicio, imperan en las relaciones entre estados democráticos e impiden el desencadenamiento del conflicto armado. Asimismo aconseja expandir el número de estados democráticos de una forma más eficaz frente a los desafíos y amenazas actuales, como pueden ser el terrorismo o los nacionalismos. Estos tres aspectos ya citados son los más interesantes de cara al presente trabajo de investigación y en su desarrollo está precisamente la esencia de lo que podemos considerar como la aplicación política de la paz democrática.

12 años después de la puesta en marcha de su teoría y una vez calibrado el fracaso tanto de las políticas de expansión de la democracia asociadas a la doctrina Clinton como de las operaciones de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza de la

Administración Bush; Russett publica un nuevo artículo⁶⁴, ésta vez en relación a la aplicación política de la paz democrática.

La motivación central de este nuevo artículo es la justificación dada por parte de la Administración Bush, ex post según el académico estadounidense, en relación a la paz democrática para la guerra de Irak. Según Russett las causas que llevaron a esta guerra serían muy complejas y abarcarían un gran número de causas⁶⁵ y posibles explicaciones. La democracia podría ser una de ellas pero en su opinión no sería la más relevante.

No obstante, el profesor estadounidense realiza un estudio en relación a los resultados producidos por el cambio de régimen e imposición de la democracia por la fuerza y llega a la conclusión de que si bien es posible que una intervención producida con tal objetivo de resultado y produzca una democracia estable y consolidada, no es el sistema ideal de expandir la democracia. Algo que por lo visto sigue viendo como una obligación y que se debe seguir fomentando por parte de la Comunidad Internacional, con lo que el fondo de su posicionamiento no parece cambiar a pesar de los resultados obtenidos. Por supuesto, se sigue sosteniendo tras 12 años de escribir en relación al tema, que la democracia liberal es la forma ideal de gobierno para llevar la estabilidad, la prosperidad y la seguridad al mundo. Sin embargo no se muestra partidario, a diferencia de Rummel, de las políticas de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza que la guerra contra el terror y la doctrina Bush pusieron en marcha, al considerar que sus resultados son impredecibles⁶⁶ y no permiten avanzar necesariamente hacia la democratización deseada.

Apuesta en cambio por la visión más clintoniana de las políticas de expansión de la democracia, que él ayudo a configurar con su teoría. Si bien con una pequeña diferencia; en esta ocasión no será la Administración estadounidense la que lleve la voz cantante sino las organizaciones internacionales. Califica además la democracia liberal como una especie de “enfermedad contagiosa” que la mayoría de dictadores tienden a

⁶⁴ RUSSETT, B., (2005), “Bushwhacking the Democratic Peace”, en *International Studies Perspectives*, vol. 6, N° 4, noviembre, ps. 395-408.

⁶⁵ *Ibidem*, ps. 396-398.

⁶⁶ *Ibid*, p. 305.

temer. Es algo que parece que se extenderá por sus propios medios, o como mucho que se ha de impulsar a través de medios diplomáticos y multilaterales.

Poco o nada dice sin embargo de otros supuestos como los de Haití o Afganistán, que con el paso del tiempo han demostrado producir resultados tan negativos o incluso más que en el caso de Irak, viendo en Afganistán la construcción de una democracia literalmente como una “responsabilidad”⁶⁷ de Estados Unidos tras la intervención producida. Quizá en este caso las intervenciones del gusto de uno, como las que se produjeron durante los 90 con la Administración Clinton si sean el ejemplo a seguir pese a unos resultados que en el mejor de los casos pueden definirse como mediocres y que a menudo conducen al desastre.

En la práctica y con el paso del tiempo no se han podido observar demasiados cambios en los posicionamientos de Russett, que siguen teniendo como elemento central la necesidad de expandir la democracia como aquella forma de gobierno que promueve la estabilidad, la seguridad y la prosperidad en las naciones, sin tener en cuenta la complejidad de relaciones entre los estados democráticos y los autocráticos, ni el hecho de que tal y como afirma Doyle, el resultado de estas relaciones suele ser a menudo el fracaso y no el éxito. Tampoco parecen afectar a este posicionamiento teórico los desastrosos resultados cosechados en intervenciones como las de Kosovo o Afganistán.

Como se puede observar, si bien desde una perspectiva superficial, los trabajos de Doyle y Russett tratan los mismos aspectos y llegan a una misma conclusión, las diferencias reales entre ambos no pueden ser más grandes. Así pues, Doyle elabora una teoría filosófica y empírica que permite una descripción, a su juicio, más adecuada de lo que sucede en el ámbito de las relaciones internacionales; planteando así una posición académica alternativa a la dominante en aquel momento, cuya utilidad política nunca fue imaginada, ni sus planteamientos se adecuaron a ésta. Por su parte, Russett toma los elementos que considera más adecuados de Doyle, fomentando la utilización política e incluso la adulteración de la paz democrática a fin de que pueda ser empleada desde un punto de vista político y estratégico, permitiendo su uso y, en la actualidad, su abuso.

⁶⁷ *Íbid*, p. 405.

Russett constituye, por tanto, un claro ejemplo de cómo una teoría que originalmente se destinó exclusivamente a la Academia va a emplearse para obtener fines muy distintos a los que originalmente la motivaron; traicionando con ello las intenciones de quien la originó y tomando cuerpo de una forma muy distinta a la que Doyle pudo imaginar.

Russett es además uno de los creadores más claros de la puesta en práctica de la teoría original, y su posicionamiento es cercano a la doctrina que configuró la teoría de la paz democrática como uno de los elementos centrales de la política exterior americana; la doctrina Clinton. No obstante, no es el único autor que ha realizado contribuciones al respecto, y como ejemplo, podemos citar a otro de los académicos que más ha apoyado y contribuido a la teorización de las políticas de expansión de la democracia en su versión de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza, tal y como fueron recogidas por la doctrina Bush; R.J. Rummel.

Rummel, profesor emérito en la universidad de Hawái, ha desarrollado desde un punto de vista académico el concepto de democidio⁶⁸. Siguiendo a Rummel, denominamos democidio al exterminio de personas o pueblos por parte de un gobierno, incluyendo por tanto diferentes variantes como son el genocidio, la persecución de grupos políticos o el terrorismo de estado.

A través de diferentes métodos de estudio, entre los que se encuentran algunos de los generalmente utilizados por parte de los investigadores de la paz democrática como son la estadística o la historia⁶⁹. Rummel llega a la conclusión que la democracia es la forma de gobierno menos proclive a cometer tales actos, relacionando por tanto esta “nueva aportación” con la idea de que las democracias no se hacen la guerra entre ellas y consecuentemente, que expandir la democracia es fomentar la seguridad y la estabilidad en el mundo, no solo a nivel internacional, sino también a nivel interno. Es además una forma de fortalecer los valores occidentales y de paso el poder de las democracias liberales⁷⁰ frente a los Estados autocráticos.

⁶⁸ RUMMEL, R. J., (1997), *Power Kills: Democracy as a Method of Nonviolence*, Ed. Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.

⁶⁹ RUMMEL, R. J., (1999), *Statistics of Democide: Genocide and Mass Murder since 1900*, Ed. Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.

⁷⁰ RUMMEL, R.J., (1999), “A Reply to Shimmin”, en *Peace Magazine*, vol. 15, nº 5, Otoño, p. 8.

Las motivaciones políticas y no solo académicas de Rummel son aún más claras –y más rudas- que en el caso de Russett, como lo es igualmente la exhortación a hacer de este mundo un lugar mejor mediante el establecimiento de regímenes democráticos. Si Russett añadió a la idea de seguridad, la de la estabilidad y el desarrollo económico. Rummel incorpora la posibilidad de poner fin a la violencia interna en cada uno de los estados que forman parte del sistema. Con ello, la aplicación política de la tesis liberal se hace aún más atractiva.

Más allá del ámbito estrictamente académico y entrando ya en el terreno de la opinión y el posicionamiento claramente ideológico, la opinión de Rummel ha sido igualmente nítida. Así, tal y como destaca en su propio blog⁷¹, dedicado en buena medida a este tipo de cuestiones; la Administración Bush en su empeño por expandir la libertad y la democracia en el mundo, -tal y como ponen de manifiesto algunos de sus discursos a los que haremos referencia más tarde-, está siguiendo el camino correcto. Rummel llega incluso más allá al afirmar que precisamente por llevar a cabo este tipo de políticas, Bush está entre los mejores presidentes en el ámbito de la política exterior.

Aún más, tal y como consta en una entrevista que le fue realizada⁷², Rummel ha apoyado desde un primer momento las intervenciones realizadas en Irak y Afganistán, así como el cambio de régimen por la fuerza. Este apoyo ha sido concedido precisamente por la necesidad de llevar la democracia a esos estados, previendo los resultados que tanto Russett como él desarrollaron.

No obstante, Rummel también incurre, al igual que ocurría con Russett en algunas contradicciones. Un ejemplo estaría en su respuesta ante la pregunta realizada sobre la forma en la que se debería expandir la democracia en el mundo, en la que afirma que se opone a invadir un país, utilizando la fuerza únicamente para democratizarlo, prefiriendo por tanto la utilización de métodos pacíficos como la educación o el apoyo económico a organizaciones que luchan por establecer un gobierno democrático. Si es así, su apoyo a la Guerra de Irak, podría parecer no tener demasiado sentido si se

⁷¹ RUMMEL, R.J., (2006) ,”Bush the Worst President? No, Among the Best in Foreign Policy”, en <http://democraticpeace.wordpress.com/>, diciembre, 7.

⁷² RUMMEL, R.J. (2005), Profesor emérito de la Universidad de Hawaii, entrevistado en Hawaii el 22 de febrero de 2005. Entrevista publicada en www.hawaii.edu/powerkills/QA.V2.HTML, ps. 45-52.

defiende, como él hace, que la motivación principal de la misma estaba en la imposición de una democracia y no en cuestiones de carácter geopolítico.

Por tanto, estamos de nuevo ante la defensa de la democracia como panacea. La democracia liberal es para determinados autores, una forma de expandir los valores y la forma de gobierno imperante en Occidente a efectos de lograr ese utópico mundo estable, seguro y próspero, libre por tanto de los conflictos que en la actualidad le atenazan. Un mundo donde la democracia liberal será la única forma de gobierno y constituirá la panacea de todos los problemas que aquejan al sistema. Es además un arma política que permitirá fortalecer el poder de las democracias liberales frente a los estados autocráticos.

El origen por tanto de las políticas de expansión de la democracia que vamos a tratar a lo largo del presente trabajo, no va a estar en el simple oportunismo político de un momento concreto, -por mucho que las circunstancias contribuyan a su adaptación al citado ámbito-, ni en una creencia religiosa⁷³, aunque entendamos que está presente, entre otros factores en las políticas de imposición de la democracia seguidas por la Administración Bush. El origen de éstas políticas, tal y como hemos visto a través de varios autores como Russett o Rummel, que han contribuido a la distorsión del posicionamiento original de Doyle y por tanto, de la responsabilidad en este asunto, podría estar en la academia. A lo largo de este trabajo de investigación, veremos cuales van a ser los resultados de dicha obra. Resultados mediocres en el mejor de los casos, que en la práctica van a producir el cuestionamiento de la dimensión política de una teoría que determinados académicos ayudaron a crear y que irónicamente, poco va a parecerse al debate sobre el arma nuclear a la que hizo referencia Russett en su artículo más reciente.

III-La popularización de la teoría. La paz democrática y el Fin de la Historia.

⁷³ GRAY, J., (2008), *La misa negra. Religión apocalíptica y la muerte de la utopía*, Ed. Paidós, Barcelona.

Los textos de Russett y Rummel contribuyeron al desarrollo de la paz democrática como un paradigma político a seguir en el ámbito de las Relaciones Internacionales a través de la academia. Sin embargo y de cara a explicar la popularización y amplia difusión que va a tener ésta teoría en otros sectores sociales que van más allá de los círculos en los que se mueven las ideas de los autores ya citados, hay que acudir a otras fuentes más conocidas.

El caso paradigmático será el de Fukuyama⁷⁴. A través de su ensayo y del posterior libro sobre el fin de la historia, la tesis de la paz democrática y la propia democracia liberal como forma de gobierno quedan incorporadas a la meta narrativa liberal y, por primera vez, a la construcción de un proyecto cosmopolita del que otros autores como David Held, Ulrich Beck o Charles Beitz harán uso en el futuro.

¿Qué papel tiene la democracia liberal en el “proyecto” de Fukuyama? En realidad, el papel de ésta forma de gobierno no es muy diferente, al que, de forma más refinada atribuyeron Russett y Rummel. Es en esencia un instrumento superador de todos los conflictos que se pudieran suceder en el ámbito internacional, no reconociendo por tanto el carácter inherentemente humano del mismo al otorgar un papel fundamental en su superación a las ideas liberales “victoriosas”. Por tanto y al igual que en los casos de Russett o Rummel, presenta la democracia liberal como una forma de gobierno muy atractiva, planteando unos resultados que harían realmente suculenta su expansión.

La victoria del liberalismo en el ámbito de las ideas, según el autor, permitiría garantizar que en el propio ámbito material, la expansión de los valores occidentales y de la propia democracia liberal fuese solo cuestión de tiempo. Parecería pues garantizado el avance hacia lo que sería una suerte no de democracia mundial como algunos autores han interpretado, sino hacia un mundo con una forma de gobierno relativamente homogénea, un mundo de democracias liberales. Esto resultaría así en tanto en cuanto aquellas grandes potencias capaces de articular una alternativa a la democracia liberal en aquel momento, -destacando en especial los casos de la antigua URSS o de China-, no planteaban un modelo alternativo al del liberalismo, por mucho que su política

⁷⁴ FUKUYAMA, F. (1989), “¿El fin de la historia?”, en *The National Interest*, no.16, verano, ps. 3-18.

exterior tuviese determinados aspectos “inquietantes”, como su apoyo a otros estados autocráticos aún más sanguinarios como la Camboya de los jemeres rojos.

¿Qué es lo que le quedaría a la escena internacional si los aspectos estratégicos, la competición entre los actores, la política y las relaciones de poder desaparecen del citado ámbito? A Fukuyama parece que solo le parece obvia una respuesta; los aspectos técnicos y particularmente las relaciones de carácter económico.

Y es que, en definitiva, la obra de Fukuyama pretende afirmar que el destino final del mundo, una vez garantizada la supuesta victoria de las ideas liberales, es la denominada *Common Marketization*. Esto es, la consideración de que las relaciones internacionales en el futuro no serán políticas sino económicas y técnicas. Por supuesto, la expansión a nivel global de la economía de mercado tiene mucho que ver con éstas afirmaciones. Al igual que sucedía en el caso de Russett, Fukuyama tiende a establecer una relación muy clara entre la democracia liberal como forma de gobierno y la economía de mercado. Si se expande una de ellas tiende a expandirse la otra. Éste factor, tal y como veremos, será esencial de cara a comprender la estrategia desarrollada por la Administración Clinton primero, y a continuación, por la Administración Bush, que van a entender la expansión de la democracia como una forma de promover el desarrollo económico de los estados.

Con todo, tal y como comentamos previamente, existen claras diferencias entre los posicionamientos de autores como Russett o Rummel y los de Fukuyama. A diferencia de los planteamientos de los autores anteriores, destinados al ámbito de la Academia y a círculos más “selectos”, cuya comprensión de los fundamentos teóricos y filosóficos de las Relaciones Internacionales son mucho mayores; el carácter más “popular” y sencillo de los planteamientos de Fukuyama han producido que la influencia de sus ideas alcance una mayor difusión social, contribuyendo con ello a la expansión de los propios planteamientos de la paz democrática. De hecho y gracias a este tipo de perspectivas, los planteamientos de la paz democrática van a insertarse con fuerza en diferentes sectores de la sociedad americana, probablemente el estado de mayores convicciones liberales del planeta. Su presencia llegará incluso, tal y como veremos más adelante, a las propias campañas electorales norteamericanas y particularmente a las dos más recientes así como a los medios de comunicación, permeando a los citados sectores, de forma que el terreno para su aplicación política quedará preparado.

Fukuyama, de hecho, comenzará –de una forma más seria y académica- otro de los debates más interesantes de cara al presente trabajo: el de los procesos de *nation building* -o *state building*, término más popular entre los académicos europeos-. Haciéndose eco de la existencia de una nueva legitimidad en la Posguerra Fría, fundamentada en el respeto a los derechos humanos y la democracia, así como de “nuevos desafíos” que aparecen tras el supuesto debilitamiento de la soberanía estatal a nivel vertical y horizontal como consecuencia de la globalización y la emergencia de la cuestión de los Estados fallidos; Fukuyama defiende como receta el establecimiento de procesos de construcción estatal en los mismos. Naturalmente, esto vendría acompañado del consiguiente establecimiento de instituciones democráticas, que garantizase la estabilidad y la prosperidad económica. Asimismo, si bien critica el posicionamiento europeo en su oposición a la Guerra de Irak, en aras de un cuestionable multilateralismo, afirma que la Administración Bush adoleció de errores que se produjeron también en casos pasados, en su intento de establecer una democracia liberal en Irak a través de un protectorado estadounidense –la insuficiencia de tropas remitidas y la supresión de las instituciones existentes previamente-.⁷⁵ No obstante, la receta de establecer procesos de *nation building* para exportar la democracia se mantiene, y con ella los objetivos adelantados por muchos de los autores de la paz democrática; haciéndose eco de los lugares comunes que van a predominar durante los años que dure la Posguerra Fría.

No será la última vez que Fukuyama intervenga en este debate. En el libro que se ocupó de coordinar en 2006, referido a los procesos de *state building*⁷⁶, vuelve a entrar en el debate. La justificación de la obra estaría en los procesos de construcción estatal que una Administración inicialmente reticente a verse envuelta en ellos –la Administración Bush- acaba llevando a cabo destacados experimentos en países como Afganistán o Irak. Partiendo de una cuestión que entiende histórica, como es la participación de diferentes gobiernos en estos procesos –cita el ejemplo colonial británico con la India-, la obra analizará diversos aspectos procedimentales y técnicos de uno de los fenómenos

⁷⁵ FUKUYAMA, F. (2004), *State-Building. Governance and World Order in the XXI Century*, Ed. Cornell University Press, Nueva York, ps. 92-121.

⁷⁶ FUKUYAMA, F. (2006), “Introduction. Nation-Building and the Failure of Institutional Memory”, en FUKUYAMA, F., ed, *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Ed. The John Hopkins University Press, Baltimore.

más importantes de la Posguerra Fría. Fukuyama sostiene con acierto que los ejemplos –exitosos- de Alemania y Japón no pueden considerarse un precedente para los actuales, pues la escasa ayuda ofrecida desde el exterior –con fines estratégicos- y la supervivencia de grandes burocracias, ampliamente experimentadas, a la II Guerra Mundial y reincorporadas por las potencias ocupantes; marcan enormes diferencias con casos como Irak o Afganistán.⁷⁷

Asimismo sostiene que los procesos de construcción estatal abarcarán dos tipos de actividades: reconstrucción y desarrollo. La primera hace referencia a la reconstrucción de instituciones, destruidas o dañadas por una guerra y la segunda a la construcción de nuevas instituciones; siendo, por tanto, la primera labor más fácil de llevar a cabo que la segunda. La cuestión del desarrollo, como el mismo Fukuyama reconoce, no ha creado ninguna aproximación exitosa –citando particularmente el caso del África Subsahariana- pero la posibilidad de priorizar la primera frente a la segunda no es posible, pues en muchos de estos Estados las instituciones preexistentes habrían dejado de existir –caso de Somalia- y, por tanto, la labor de desarrollo comienza desde el principio. El proceso de reconstrucción, asimismo –que requeriría de grandes cantidades de dinero aportadas desde el exterior-, podría convertirse en la enemiga del desarrollo al crear una cultura de dependencia que imposibilitaría que los actores locales pudiesen generar las instituciones necesarias por ellos mismos.⁷⁸

A este problema se añadiría la escasa transmisión de conocimientos sobre este tipo de procesos entre las diferentes Administraciones, como se habría demostrado en los años 90 cuando se aprobó la “Directiva de Dirección Presidencial” que marcaría como habría que actuar en estos casos y podría haber servido para evitar los errores producidos en Afganistán o en Irak. Estos casos a analizar supondrían dos diferentes modelos de procesos de construcción estatal, en el que el primero tendría un mayor protagonismo de los actores locales –que son quienes llevaron el peso de la ofensiva en tierra- y la inversión en recursos humanos o económicos ha sido inferior; en tanto que el segundo – cuyo objetivo había sido desde el principio el establecimiento de una democracia liberal- dio lugar a una presencia estadounidense mayor.⁷⁹ Estos dos casos que habrían

⁷⁷ *Íbidem*, ps. 1-4.

⁷⁸ *Íbid*, ps. 4-8.

⁷⁹ *Íbid*, ps. 8-14.

dado lugar a una cierta literatura –aunque escasa todavía- marcarían el futuro del debate sobre los procesos de construcción estatal. Afganistán –igual que Somalia- sería el claro ejemplo de cómo este tipo de estados débiles o fallidos podrían dar cobijo a organizaciones terroristas, mafias, bandas criminales, narcotraficantes etc. lo que evitaría que estos procesos pudiesen ser obviados.⁸⁰

Los procesos de construcción estatal tendrían varios componentes. El primero de ellos sería el de *peacekeeping* o labores de mantenimiento de la paz, cuya misión sería el establecimiento de un ambiente de seguridad y, a diferencia de lo que ocurriría con el *peace enforcement* –operación militar dirigida contra alguna de las partes en conflicto-, debería existir una cierta neutralidad –y que suele plantear bastantes problemas como se comprobaría en Srebrenica-. Los otros dos aspectos son los ya comentados de reconstrucción y desarrollo. Así pues el primer aspecto relevante en los procesos de construcción estatal sería la cuestión de la seguridad, en la que se requiere un cierto tipo de habilidades que requieren una preparación que va más allá del conflicto armado convencional, puede requerir una policía militarizada –tipo la Guardia Civil-, unos actores locales que se vean envueltos en la labor –poniendo de manifiesto el grave error de las autoridades estadounidenses cuando disolvieron las fuerzas armadas-. La cuestión de la seguridad sería el aspecto básico, sin el cual no podrían cumplirse el resto de objetivos.⁸¹

A continuación vendría la reconstrucción de la autoridad política, y aquí es donde entra la cuestión legitimadora de la democracia –la parte más relevante a nuestros efectos-. Como afirma Fukuyama, hoy en día la legitimidad vendría de la existencia de unas elecciones, sin embargo, en países con cierta tradición autoritaria –y, por tanto, escasa tradición democrática- las elecciones requerirían del apoyo de actores locales –e incluso podría nacer con defectos si los propios partidos son responsables del conflicto previo como en Bosnia-. La reconstrucción económica también sería otro factor central de estos procesos, con numerosos actores como ONG’s, el FMI, el Banco Mundial, Naciones Unidas que se concentraría particularmente en la fase de ayuda humanitaria, pero que también presentan el peligro de minar la propia legitimidad de las autoridades

⁸⁰ FUKUYAMA, F. (2006), “Guidelines for Future Nation-Builders”, en FUKUYAMA, F.,ed, *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Ed. The John Hopkins University Press, Baltimore, ps. 231-232.

⁸¹ *Ibidem*, ps. 232-236.

locales.⁸² Estos tres puntos: seguridad, construcción de instituciones políticas y las cuestiones económicas serán los tres puntos que utilizaremos para medir el éxito o fracaso de los protectorados y de los intentos de construcción de democracias liberales, según veremos en los capítulos subsiguientes. Por otro lado Fukuyama también destaca los posibles problemas planteados en torno a los recursos escasos o la coordinación de los diferentes actores, resaltando el papel de las coaliciones.⁸³

Fukuyama no será el único que realizará aportaciones a este respecto en la citada obra. Así, David Ekbladh, tras realizar un análisis histórico de los procesos de construcción estatal llevados a cabo por las diferentes Administraciones estadounidenses, centrándose particularmente en el desastre de Vietnam –y el impresionante despliegue de la USAID-, plantea la necesidad de la concurrencia de diferentes actores más allá de los Estados como podrían ser las ONG’s, Organizaciones Internacionales y entidades privadas. La oposición de estos actores a un proceso de construcción estatal y la reducción de su relevancia en los últimos tiempos conforme a los procedimientos establecidos a gran escala, habría hecho que este tipo de procedimientos de construcción estatal sufra o fracase.⁸⁴ Francis Sutton, por su parte, analizaría los diferentes modelos de desarrollo que se irían aplicando en procesos de construcción estatal, a través del estudio de la Fundación Ford -destacando su habilidad para la formación de personal cualificado a nivel local- y resalta el enorme cambio histórico producido, que ha llevado desde el optimismo inicial –asentado sobre la base de una serie de valores universales como es la expansión de la democracia o de la prosperidad- al pesimismo actual, cuya exageración sería tan peligrosa como la del optimismo. Nuevos enfoques de desarrollo, como el del establecimiento de sociedades civiles, se estarían abriendo camino.⁸⁵

Michelle Flournoy, por su parte, realizaría un estudio de los procesos de construcción estatal producidos en los años 90 destacando, particularmente, el conflicto de Somalia como gran fracaso de los mismos. De lo aprendido durante ese tiempo, el autor

⁸² *Ibid*, ps. 236-238 y 241-242.

⁸³ *Ibid*, ps. 238-241 y 242-244.

⁸⁴ EKBLADH, D. (2006), “From Consensus to Crisis. The Postwar Career of Nation-Building in U.S. Foreign Relations”, en FUKUYAMA, F., ed, *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Ed. The John Hopkins University Press, Baltimore, ps. 19-41.

⁸⁵ SUTTON, F. X. (2006), “Nation-Building in the Heyday of the Classic Development Ideology. Ford Foundation Experience in the 1950s-1960s”, en FUKUYAMA, F., ed, *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Ed. The John Hopkins University Press, Baltimore, ps. 42-63.

destacaría la necesidad de una planificación e integración integrada del proceso, la necesidad de una delineación efectiva de la autoridad en el campo, la necesidad de un fuerte apoyo público a la participación en la misión correspondiente, incrementar las capacidades civiles y militares, aminorar los riesgos derivados de la falta de atención política y establecer transiciones bien planificadas y suficientemente dotadas de recursos. Para el autor, sin embargo, todas estas lecciones se irían perdiendo, tal y como lo han demostrado la situación vivida en Afganistán o Pakistán y la actitud de la propia Administración Bush. La memoria de estos procesos, por tanto, se ha perdido con el cambio de gobierno y se deberían establecer los mecanismos suficientes para evitarlo.⁸⁶

Uno de los estudios históricos más interesantes sobre la cuestión de los procesos de construcción estatal está realizado por Minxin Pei, Samia Amin y Seth Garz. Estos investigadores se encargarían de estudiar tres modelos históricos de construcción estatal; uno exitoso –Japón-, uno mixto –Panamá- y un fracaso –Haití-. De la comparación entre estos tres modelos extraerían una serie de consecuencias interesantes. La primera de ellas es la necesidad de mantener el compromiso hacia el Estado sometido a este proceso –pues suele durar bastante tiempo y es difícil que la voluntad política para mantener el compromiso permanezca inquebrantable, la segunda es equilibrar las necesidades de legitimidad del Estado y reconstrucción de sus instituciones –particularmente en lo que respecta al papel de los actores locales- y, por último, que a la hora de entrar en un procedimiento de este tipo se debe asegurar 1- la existencia de un interés estratégico que mantenga el compromiso hacia el proceso de *state-building*, 2- el interés estratégico debe existir también por parte de la población del Estado sometido a este proceso –y por tanto ser percibido por ellos como legítimo- y 3- debe coincidir con el interés nacional del Estado en cuestión.⁸⁷ Este planteamiento no deja de ser interesante por cuanto que contrapondría los éxitos de los procesos de construcción estatal de los años 50 y 60 a la fundamentación realista de sus objetivos, contraponiéndolo al fracaso de los planteamientos utópicos existentes en los casos más

⁸⁶ FLOURNOY, M. (2006), “Nation-Building. Lessons Learned and Unlearned”, en FUKUYAMA, F.,ed, *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Ed. The John Hopkins University Press, Baltimore, ps. 86-104.

⁸⁷ MINXIN, P., AMIN, S. y GARZ, S. (2006), “Building Nations. The American Experience”, en FUKUYAMA, F.,ed, *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Ed. The John Hopkins University Press, Baltimore, ps. 64-85.

actuales, contribuyendo a que, en los primeros, el compromiso del Estado interviniente sobre el intervenido sea mayor que en el caso de los segundos.

¿Por qué todas estas referencias al debate inicial sobre la cuestión de los procesos de construcción estatal? Por la razón de que las políticas de expansión de la democracia han estado enormemente ligadas a este fenómeno práctico –tal y como todos estos autores afirman-. Como bien dice Fukuyama, durante la Posguerra Fría legitimidad y elecciones han estado unidas y la práctica totalidad de las grandes intervenciones se han visto acompañadas de procesos de *state-building*, destinados a la construcción de instituciones democráticas en los países intervenidos. Este es un aspecto destacado que va a unir a países tan distintos y con características tan diversas como Haití, Bosnia, Kosovo, Afganistán e Irak. En este fenómeno, como veremos, han participado no solo actores estatales, sino organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y otras. El desarrollo de este debate acompañará a los acontecimientos que se vivirían durante la Posguerra Fría, desde un comienzo optimista al enorme pesimismo tras los resultados de la política de la Administración Bush en Afganistán e Irak, que podremos observar en los debates que expondremos en el capítulo VI. Ahora veremos el desarrollo histórico del idealismo wilsoniano como paradigma práctico asentado sobre la base de la idea de expandir esta forma de gobierno a nivel global.

CAPÍTULO II. LOS ORÍGENES DE LA APLICACIÓN POLÍTICA DE LA PAZ DEMOCRÁTICA.

I- Una tradición duradera. Los orígenes del idealismo wilsoniano y su desarrollo histórico.

Una vez observado el posicionamiento original de la tesis de la paz democrática, así como su simplificación de la mano de autores como Russett y Rummel y la popularización subsiguiente con la obra de Fukuyama; parece el momento de realizar un estudio del origen histórico y los precedentes de las políticas de expansión a la democracia de diversas administraciones norteamericanas.

¿Por qué es importante hacer este inciso y explicar este tipo de posicionamiento político e ideológico estadounidense de cara al desarrollo histórico de su política exterior? Porque en esencia, el paradigma del idealismo liberal wilsoniano en la Administración Americana ha sido uno de los que podemos considerar los dos grandes paradigmas que han guiado el desarrollo de su política exterior en los últimos cien años, estrechamente relacionado con las políticas de expansión de la democracia en tiempos recientes. El otro gran paradigma fue el Realismo Político, que Morgenthau llevó al otro lado del Atlántico y se ocupó de teorizar, dando un importante instrumento académico al gobierno norteamericano del momento, que utilizará durante buena parte de la Guerra Fría.

Siguiendo al profesor Joseph S. Nye, -que a su vez cita al historiador Walter Mead, cuyos planteamientos ya vimos en la introducción-; para identificar las diferentes corrientes de la política exterior estadounidense, se utilizan los nombres de presidentes estadounidenses históricos. Así, para identificar a los realistas que persiguen

prudentemente los intereses nacionales y comerciales se utiliza el nombre de Alexander Hamilton. Para identificar a aquellos que ponen énfasis en el uso independiente de la fuerza, el presidente evocado es Andrew Jackson; los idealistas que “quieren hacer el mundo seguro para la democracia” son denominados wilsonianos y los que preconizan la exportación de la forma de gobierno y los valores estadounidenses mediante el ejemplo son denominados “jeffersonianos”.⁸⁸ De esta forma quedarán configuradas las cuatro grandes corrientes que, según Mead y Nye, tienden a mezclarse, superponerse o enfrentarse unas a otras –reconociendo que cada una de ellas tiene sus propias ventajas e inconvenientes-.⁸⁹ Aquí nos centraremos en el estudio de aquella corriente más cercana a lo expuesto por los autores de la paz democrática; la del idealismo wilsoniano.

Como ya vimos, la tesis de la paz democrática en realidad es el producto de un periodo que coincide con el final de la Guerra Fría y la Posguerra Fría. Sin embargo, las políticas de expansión de la democracia en Estados Unidos o de su equivalente republicano desde principios del siglo XIX existieron mucho antes de que se desarrollase esta teoría, de diferentes formas y asociadas a presupuestos más religiosos y filosóficos que académicos. Algunos autores ponen el origen de este tipo de políticas en la Administración de Jefferson y en los padres fundadores⁹⁰. Así, ya a comienzos del siglo XIX, (1828) se atribuye a Jefferson la frase que establece que el experimento que los padres fundadores pusieron en marcha, en la forma de autogobierno republicano se convertiría en derecho de nacimiento de toda nación y se expandiría a todo el globo gracias al ejercicio de la razón y a la libertad de opinión.⁹¹ También comenzarían pronto las críticas; uno de los ejemplos más claros es el del presidente Madison en relación a la declaración de la Convención Francesa de 19 de noviembre de 1792, que acordaría la promoción de cambios de gobierno en otros estados y la asistencia a pueblos y naciones que desean alcanzar la libertad.⁹²

Por tanto, aunque este tipo de medidas siempre fueron relativamente populares en Estados Unidos, también existió una cierta oposición a las mismas. Un ejemplo sería el

⁸⁸ NYE, J. (2004), *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Ed.Public Affairs, Nueva York, ps. 139-140.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 140.

⁹⁰ HENDRICKSON, D. C., TUCKER, R. W. (2005), “The Freedom Crusade” en *The National Interest*, no. 81, otoño, ps. 12-21.

⁹¹ IGNATIEFF, M. (2005), “Who Are Americans to Think That Freedom is Theirs to Spread”, en *New York Times*, 26 junio.

⁹² HENDRICKSON, D. C., TUCKER, R. W. (2005), “The Freedom Crusade...*op.cit.*”

caso de Alexander Hamilton, coetáneo de Madison, que consideró que este tipo de políticas “eran contrarias a los derechos generales de las naciones y desde luego a los verdaderos principios de la libertad”. El propio presidente Jefferson, que en su lecho de muerte pronunció las palabras a las que hicimos referencia con anterioridad, también realizó interesantes críticas a las políticas de expansión de la libertad por la fuerza planteadas por los revolucionarios franceses. Al igual que Hamilton, que no simpatizaba con los revolucionarios del país galo, consideró que “la guerra era un instrumento ilegítimo para propagar cambios de gobierno en otros estados y que cada estado tiene derecho a adoptar la forma de gobierno que quiera”.⁹³

Parece que en los propios orígenes históricos, este tipo de políticas han tenido una cierta dualidad. Por un lado la mayoría de los líderes americanos han considerado que existe una suerte de obligación o deber de Estados Unidos hacia la defensa de la libertad. Por tanto y conforme a determinados principios filosóficos o religiosos, se debería promover su expansión. No obstante, también han existido tradicionalmente determinadas cautelas que han aconsejado no proseguir semejantes políticas con excesiva intensidad, considerando que no siempre es legítimo como decía el propio presidente Jefferson, promover la libertad a la fuerza. Las palabras de Daniel Webster a este respecto son muy claras. Existe un derecho de todas las naciones a adoptar la forma de gobierno que responda a su deseo y que conduzca a la prosperidad y la felicidad de sus ciudadanos. Afirma asimismo que si bien Estados Unidos simpatiza con aquellos que están luchando por su libertad, no se inmiscuirá en los asuntos internos de otras naciones. Parece que líderes políticos como Madison, consideraron que principalmente, la libertad debía ser expandida mediante el ejemplo y la razón. Los estadounidenses del siglo XIX temían que la deslegitimación de gobiernos produciría un estado de guerra continuo y en ese estado, la libertad no era posible. Únicamente crearía señores de la guerra como Bonapartes o cesares –por usar las palabras de Madison-. El propio presidente Abraham Lincoln ha sido otro ejemplo del mismo posicionamiento. Si bien en algunos discursos hizo referencia a que aquellos que negasen la libertad a otros, no eran merecedores de tener ésta; consideró al igual que Webster, que esta libertad debería ser expandida mediante el ejemplo y la razón y no por la fuerza. De hecho Wilson fue, en parte, heredero de esta forma de entender la política exterior americana.

⁹³ *Íbidem.*

Naturalmente, siempre existieron en el siglo XIX estadounidense posicionamientos tendentes a imponer la forma de gobierno americana por la fuerza y acabar con los tiranos como ocurrió con John Tyler en 1852, pero fueron vistos de forma satírica como una reducción al absurdo. Esta dualidad se mantuvo intacta durante prácticamente todo el siglo XIX y comienzos del siglo XX.⁹⁴ Para observar cambios en ésta doctrina hay que esperar al desencadenamiento de las guerras mundiales y también a las etapas finales de la Guerra Fría, pero antes es necesario analizar el idealismo wilsoniano del periodo de entreguerras para entender parte de la fundamentación ideológica y filosófica de las políticas de expansión de la democracia.

El 2 de Abril de 1917, tras el hundimiento del Lusitania, un transatlántico estadounidense y la captación del telegrama Zimmerman, por el que Alemania se comprometía a ayudar a Méjico a recuperar los territorios perdidos durante la Guerra de Santa Anna; el presidente Woodrow Wilson lanzará ante el Congreso estadounidense un famoso discurso titulado “Haciendo el mundo seguro para la democracia”.⁹⁵ Este discurso convencerá al Congreso estadounidense de la necesidad de declarar la guerra a Alemania. Sin embargo, aparte de los motivos ya citados, utilizará una nueva justificación. La necesidad de expandir la democracia y apoyar a aquellos pueblos sometidos a regímenes autocráticos que ansían obtener la libertad ¿Cómo se llegó a esta situación viendo las circunstancias previas y la dualidad que normalmente informó, tal y como observamos en el siglo precedente este tipo de políticas?

La política exterior de la Administración Wilson ha hecho correr ríos de tinta desde prácticamente el momento en que se inició. Algunas de las obras más destacadas del periodo de entreguerras en la incipiente disciplina de las Relaciones Internacionales tuvieron su origen en la crítica a este tipo de políticas⁹⁶, dando lugar además al nacimiento del realismo político, la escuela mayoritaria en la disciplina. No obstante y a efectos del presente trabajo, no nos interesan tanto aspectos como la creación de las organizaciones de defensa colectiva o el desarrollo de la “armonía de intereses” como aquellos rasgos relacionados con la política de expansión de la democracia. Aspectos

⁹⁴ *Íbid.*

⁹⁵ “Address to Congress, 2 April 1917”, en *Papers of Woodrow Wilson*, Ed. Princeton University Press, N.J., vol. 41, 1983, ps. 519-527.

⁹⁶ CARR, E. (2004), *La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Ed. La Catarata, Madrid.

que como veremos a continuación, serán retomados por parte de la Administración Clinton ante la necesidad de reinventar la política exterior americana tras la Guerra Fría.

¿Cuáles son los fundamentos teóricos e ideológicos de la política exterior de Wilson en relación a su política idealista de expansión de la democracia, que tendrán continuación en sucesivas administraciones americanas, convirtiéndose en uno de los dos grandes paradigmas de la política exterior de Estados Unidos?

Ante esta pregunta cabe destacar la escasez de fuentes y la ausencia de una teorización rigurosa por parte de aquellos que llevaron a la práctica tal doctrina. La mayoría de las fuentes que podemos encontrar al respecto provienen de sus críticos, pero también de aquellos discursos lanzados, de los famosos 14 puntos y de la puesta en marcha de su política exterior tras la I Guerra Mundial. Algunos de los más destacados estudiosos del idealismo liberal wilsoniano, han estudiado las fuentes de las que provienen la mayoría de los fundamentos del idealismo liberal de Wilson.⁹⁷ El resultado de tal estudio es una amalgama de fuentes que van desde la existencia del concepto progresivo de la historia como resultado de la influencia del cristianismo y referencias de tipo religioso, - especialmente claras en la relación a la cruzada en pos de la libertad que tratará supuestamente de poner en marcha-, hasta el ideario liberal del siglo XIX con autores como John Stuart Mill o elementos del darwinismo social, tan en boga en aquella época. Esto se verá especialmente claro en aspectos relacionados con la doctrina de la “armonía de intereses”. La armonía de intereses es una doctrina liberal, que aplicada a las Relaciones Internacionales, presupone que los intereses nacionales y los internacionales pueden ser armonizados, poniendo con ello fin a cualquier forma de conflicto. Naturalmente, las autocracias del momento harán imposible tal utopía, que será criticada con especial saña por parte del historiador Edward Carr, que consideró acertadamente que la armonía de intereses se establece a favor de aquellos que están situados en una mejor posición de poder.⁹⁸

Para algunos autores, el discurso y, como consecuencia, la política exterior wilsoniana no sería sino el resultado del denominado “excepcionalismo americano”. Esto es, una

⁹⁷ AMBROSIUS, L. E. (1991), *Wilsonian Statecraft. Theory and Practice of Liberal Internationalism during World War I*, Ed. Scholarly Resources, Wilmington, ps. 1-33.

⁹⁸ CARR, E. (2004), *La crisis de los veinte años (1919-1939)...op.cit.*, ps. 83-139.

concepción identitaria del país norteamericano, que lo haría diferente al resto de Occidente y, por añadidura, al resto del mundo. En este sentido, la enorme influencia de las sectas protestantes –que no las Iglesias Protestantes europeas- en la historia de la formación del citado país tendría una enorme relevancia a la hora de construir un discurso dicotómico, que a la hora de entrar en guerra, identificaría a Estados Unidos con el bien –los designios de Dios- y al enemigo con el mal –el diablo-. De hecho, esta es una constante a la hora de que Estados Unidos entre en guerra. Sea el enemigo el káiser Guillermo II, Hitler, Stalin, Shaddam Hussein o el coronel Gadafi; siendo, por tanto, una constante de la política exterior estadounidense que se mantendría a lo largo del tiempo. Este sería además el resultado de la destacada moralización de la política estadounidense, que llevaría además a que el apoyo a autocracias aliadas deba ser justificada en términos de un bien final, con carácter religioso y moralista.⁹⁹

Otros autores atribuyen este origen utópico de la corriente wilsoniana, no solo a la herencia religiosa de las sectas protestantes que desembarcaron en la América colonial, sino al pensamiento de la Ilustración, que funcionaría en el marco de este “excepcionalismo americano” como una suerte de religión secularizada. Esta corriente Wilsoniana, que según Pfaff, convertiría el “mito nacional” en guía de acción exterior ha tenido también sus raíces en doctrinas previas como la del presidente Monroe de 1823 –tendente a evitar que los europeos pudieran inmiscuirse en el continente americano- o la del denominado “Destino manifiesto”. Esta última sería particularmente importante, pues transformaría la expansión de Estados Unidos al “Oeste” en una suerte de “misión” atribuida a la nación estadounidense, tendente a hacer “el mundo seguro para la democracia” –haciendo seguro a Estados Unidos al mismo tiempo, como herencia de las antiguas corrientes aislacionistas estadounidenses y dependiendo siempre de un enemigo exterior al que combatir-, que justificaría la intervención estadounidense en otros Estados –normalmente en forma de “cruzadas”- y entronca con el idealismo neowilsoniano al que nos referiremos más tarde con las Administraciones de Clinton y Bush; llegando a la actualidad.¹⁰⁰

⁹⁹ LIPSET, S. M. (1996), *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword*, Ed. Norton & Co., Nueva York, ps. 60-71.

¹⁰⁰ PFAFF, W. (2010), *The Irony of Manifest Destiny. The Tragedy of America's Foreign Policy*, Ed. Walker, Nueva York, ps. 1-102.

Parece evidente que buena parte de estos elementos influyeron en la política exterior desarrollada por parte de la Administración Wilson, y concretamente en la supuesta cruzada para expandir la democracia y la libertad, iniciada en la I Guerra Mundial. Cabe destacar que algunos de estos discursos tienen un cierto paralelismo con aquellos lanzados por parte de la Administración Bush tras el 11 de Septiembre, configurando la doctrina que analizaremos en subsiguientes capítulos, con la que se identifica en su carácter idealista y mesiánico, carencia de los principios de prudencia que ya observamos en la política estadounidense del siglo XIX e influencia de elementos religiosos, comunes a ambos posicionamientos.

El discurso de 2 de abril de 1917 al que antes hicimos referencia¹⁰¹, se justifica de forma directa en la guerra submarina indiscriminada declarada por el ejecutivo alemán contra todo tipo de barcos,-incluso neutrales-, ante el bloqueo llevado a cabo por parte de la flota británica y cuyo resultado más destacado fue el hundimiento del barco americano Lusitania que desencadenaría la entrada de Estados Unidos en la I Guerra Mundial. Asimismo destacan las referencias a la amenaza que suponía el II Reich para la integridad territorial americana como consecuencia del Telegrama Zimmerman, que las autoridades británicas pusieron en circulación.

Sin embargo, el presente discurso es algo más que eso. Por primera vez y de una forma mesiánica, religiosa e idealista se presentó la lucha en Europa como una cruzada en defensa de la libertad, de aquellos pueblos que combaten por ella frente a gobiernos autocráticos que resultan una amenaza para la seguridad, la paz y la libertad de las demás naciones por su propia naturaleza dictatorial. Un discurso, que como vimos en el primer capítulo, se aproxima a determinados posicionamientos académicos que facilitaron y justificaron la puesta en marcha de las políticas de expansión de la democracia. A diferencia de lo que había ocurrido con anterioridad, se presentó a Alemania como un estado autocrático, cuyas decisiones eran tomadas por una pequeña camarilla, por un grupo de privilegiados o por el mismo Káiser. Se hizo depender la causa del conflicto armado de la propia naturaleza del estado alemán, de su proceso de toma de decisiones, de la cual supuestamente dejan fuera al propio pueblo, resultando

¹⁰¹ “Address to Congress...*op.cit.*, ps. 519-527.

por tanto una amenaza para todas las naciones, ante la ausencia de restricciones de cara a un posible conflicto armado.

Se reclama por tanto un mundo seguro para la democracia, donde este tipo de amenazas desaparezcan y los pueblos puedan ejercer su derecho a la autodeterminación sin amenazas de conquista o dominio, en ejercicio de los legítimos derechos que supuestamente les corresponden. La I Guerra Mundial según Wilson, será una lucha en pos de la democracia y de la libertad de los demás. Por supuesto esto no quita la existencia de un supuesto doble juego, del discurso hipócrita en relación a la autocracia rusa, de las intervenciones interesadas en otras naciones, -como la realizada por Wilson en México-, con principios y motivos muy distintos a los planteados en sus discursos, así como de los cambios interesados en la percepción americana hacia la Alemania Imperial¹⁰² como resultado de la interacción entre ambas. En cierto sentido, la política estadounidense de cambio de régimen aplicada exclusivamente en Alemania no iba, en modo alguno, dirigida a expandir la democracia liberal por el mundo. De hecho, el propio presidente Wilson declararía en 1918, “no hay ninguna forma de gobierno bajo la que todos los pueblos del mundo deberían vivir...yo no estoy combatiendo por la democracia exceptuando por los pueblos que quieran democracia...si ellos no la quieren no es asunto mío”.¹⁰³

En realidad, Wilson, jamás propuso una alternativa teórica clara, compacta y coherente. El idealismo wilsoniano puede ser considerado perfectamente una suerte de mezcla entre diferentes aspectos que van desde la relevancia otorgada a las instituciones internacionales, de la que ya hablaba Nye, la necesidad de expandir la economía de mercado, el principio de autodeterminación de los pueblos y, únicamente a raíz de la entrada de Estados Unidos en la I Guerra Mundial; comenzó a hablarse de “hacer el mundo seguro para la democracia”.¹⁰⁴ La evolución del concepto de idealismo wilsoniano sería bastante claro a lo largo del tiempo y pasaría de entenderse, principalmente, como la influencia positiva de las normas e instituciones internacionales en el comportamiento de los estados hacia la paz y hacia la guerra –en el periodo de

¹⁰² OREN, I.(1995), “The Subjectivity of the Democratic Peace”, en *International Security*, vol. 20, no.2, otoño, ps.147-184.

¹⁰³ THOMPSON, J. A. (2010), “Wilsonianism: the dynamics of a conflicted concept”, en *International Affairs*, vol. 86, nº I, p. 35.

¹⁰⁴ *Íbidem*, ps. 30-37.

Entreguerras- a la necesidad de promover la democracia liberal como forma de gobierno y exportar los valores e ideales estadounidenses al resto del globo, ya a finales del siglo XX –en el sentido del que hablaba Nye-.¹⁰⁵ Esta concepción del idealismo cuya base primaria estaría en la promoción de la democracia o en el papel de las instituciones internacionales y del multilateralismo seguirá siendo debatida después del fracaso de Irak.

Es de destacar, que los defensores de este presidente puedan tener razón en que Wilson haya sido simplificado y malinterpretado a menudo y que lo que hoy algunos entienden por idealismo wilsoniano no es lo que él en su momento defendió, pero también es real la fortaleza que la corriente de política exterior, que él contribuyó a crear, tendrá en la política exterior americana como corriente endógena, frente a la alternativa exógena del realismo y como manifestación de los ideales y valores del pueblo americano.¹⁰⁶ La evolución de los planteamientos de Wilson respecto de la situación que pudimos observar en los Estados Unidos del siglo XIX, es muy clara. Se puede y se debe decir que el posicionamiento y la mentalidad de las elites americanas hacia la necesidad de expandir la democracia y la libertad, cambió profundamente a partir de ese momento. Ante tal postura, toda autorrestricción y prudencia desaparecen como consecuencia. Por primera vez Estados Unidos, amparado en principios filosóficos liberales y en continuas referencias religiosas, se siente legitimado, en su discurso, para intervenir en otras naciones con el fin de llevar su forma de gobierno y sus ideales al resto del mundo. Ideales que entienden universales y que por tanto corresponden a todo ser humano por el mero hecho de serlo, amén de a si mismos.

Algunas ideas de Wilson intentarían ponerse en práctica en Filipinas –el primer proceso de *state-building* que tuvo que afrontar Estados Unidos, según algunos autores- tras la Guerra de Cuba, en México –intervención a la que Wilson intentaría negarse- para deponer a Victoriano Huertas, en Haití, en Cuba o en Santo Domingo. El patrón general, sin embargo, plantea la idea de que todas estas intervenciones, lejos de crear democracias o sistemas republicanos de corte occidental, acabarían fracasando y asentándose sobre Estados tercermundistas de nivel medio o bajo. Ni la construcción de

¹⁰⁵ *Ibid*, ps. 37-46.

¹⁰⁶ SMITH, T. (2008), “Wilsonianism after Iraq”, en IKENBERRY, G.J. ed., *The Crisis of American Foreign Policy. Wilsonianism in the Twenty-first Century*, Ed. Princeton University Press, Princeton, p. 88.

instituciones, ni los intentos por sanear la economía de esos países –no siempre sinceros- acabaron dando resultado alguno y, en algunos casos, acabaron llevando al poder a regímenes dictatoriales de larga duración –particularmente en Latinoamérica, como serían los casos de Trujillo o los Duvalier-.¹⁰⁷

El recorrido del idealismo wilsoniano en su primera etapa fue, sin embargo, bastante corto, si exceptuamos ciertas veleidades de Roosevelt, coqueteando con la posibilidad de establecer una “liga de democracias” en los primeros años de la II Guerra Mundial, proyecto que debía ser abandonando ante la necesidad de aliarse con la URSS para combatir en la II Guerra Mundial tras el ataque japonés a Pearl Harbour.¹⁰⁸ Las críticas de historiadores como Carr y el desarrollo teórico en Estados Unidos de la obra de Hans Morgenthau, así como el desencadenamiento de la II Guerra Mundial y la subsiguiente Guerra Fría dejaron el idealismo wilsoniano en el baúl de los recuerdos, salvo en lo que respecta a la justificación de las políticas a seguir para la obtención de intereses materiales y estratégicos –caso de la Administración Truman-.¹⁰⁹ Las ideas de Wilson, sin embargo tendrían su papel a la hora de configurar el sistema de seguridad colectiva, imperante desde entonces y asentado sobre la base de Naciones Unidas –aunque no de otras organizaciones de cooperación en seguridad como la OTAN o el Pacto de Varsovia, cuyo papel en la política de equilibrios de las superpotencias fue esencial durante muchos años-.¹¹⁰ Asimismo, existen autores –defendiendo una postura minoritaria- que afirman que una suerte de idealismo neowilsoniano pesimista estuvo presente a la hora de configurar determinadas doctrinas del momento –particularmente la doctrina Truman y sus inmediatas sucesoras hasta la presidencia de Johnson-, que se establecieron sobre la base de una contención ilimitada –muy distinta a la apoyada por Kennan- que conduciría a la Guerra de Vietnam, merced a una suerte de interpretación discutible de los intereses vitales y estratégicos estadounidenses-.¹¹¹

¹⁰⁷ TRAUB, J. (2008), *The Freedom Agenda: Why America Must Spread Democracy –Just not the Way George Bush Did-*, Ed. Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, ps. 11-38.

¹⁰⁸ THOMPSON, J. A. (2010), “Wilsonianism: the dynamics of a conflicted concept...*op.cit.*”, ps. 40-41.

¹⁰⁹ *Ibidem*, ps. 42-43.

¹¹⁰ KNOCK, T. J. (2008), “Playing for a Hundred Years End”, en IKENBERRY, G.J. ed., *The Crisis of American Foreign Policy. Wilsonianism in the Twenty-first Century*, Ed. Princeton University Press, Princeton, ps. 46-48.

¹¹¹ NINKOVICH, F. (1994), *Modernity and Power. A History of the Domino's Theory in the Twentieth Century*, Ed. The University of Chicago Press, Chicago, ps. 166-202 y 312-320.

Los procesos de ocupación y reconstrucción en Alemania y Japón –apoyados entre otros por Kennan-, en los que Estados Unidos invirtió grandes cantidades de dinero y ocupó el país durante muchos años, merecen ser mencionados como un ejemplo exitoso de construcción de democracias, que los partidarios de estas políticas tienden a reivindicar. Si bien, las propias bases culturales y tecnológicas, además de económicas –y políticas, en el caso de Alemania- favorecieron dicha transición, a diferencia de lo que ocurriría en los Estados antes mencionados, cuyas características eran muy distintas. En cualquier caso, los cálculos para tal reconstrucción fueron de carácter pragmático, pues Estados Unidos deseaba sumar a ambas bajo el Bloque Occidental. El proceso, al igual que ocurriría con el plan Marshall, fue relativamente rápido y ya en 1946 el general McArthur había logrado aprobar una Constitución en Japón que reducía el poder del emperador hasta lo simbólico y convocó elecciones para la formación de una dieta. Asimismo, en 1949 la celebración de elecciones en Alemania condujo a la elección de Adenauer y en 1955 ya se encontraba dentro de la OTAN –la ocupación de Japón, en la práctica sería más duradera que la alemana.¹¹²

El idealismo wilsoniano no volvería a ocupar un lugar central en la política exterior americana hasta finales del siglo XX, momento que coincidirían con los últimos coletazos de la Guerra Fría y la aparición de la teoría académica de la paz democrática, en el que, además, el idealismo wilsoniano sería definitivamente asociado con la promoción de la democracia, merced a las aportaciones pragmáticas de la citada teoría y a la denominada “tercera ola”, que tras la caída del Bloque Comunista, haría que el número de democracias se incrementase exponencialmente.¹¹³ El realismo se convertiría durante mucho tiempo en el discurso y la posición teórica paradigmática en la disciplina y la política exterior. Posición que todavía mantiene en la Academia y los medios de comunicación, pese al desarrollo de nuevas proposiciones teóricas. Las Administraciones Truman, Eisenhower, Johnson y Nixon/Ford –asistidas por Kissinger-, aplicarían en su inmensa mayoría una política de estas características, desarrollando la estrategia de contención que había esbozado –al menos en la teoría- el diplomático estadounidense George Kennan.¹¹⁴

¹¹² TRAUB, J. (2008), *The Freedom Agenda...op.cit.*, ps. 39-43.

¹¹³ THOMPSON, J. A. (2010), “Wilsonianism: the dynamics of a conflicted concept...*op.cit.*, p. 45.

¹¹⁴ TRAUB, J. (2008), *The Freedom Agenda...op.cit.*, ps. 43-55.

El presidente Carter, considerado una persona –al igual que Wilson- enormemente religiosa y moral, intentó cambiar el discurso de las Administraciones previas – particularmente de la Administración de Richard Nixon-, estableciendo un ambicioso programa en política exterior, en torno al respeto a los derechos humanos. De hecho, redujo la aportación de ayuda a las dictaduras de Latinoamérica, presionó para apartar del cargo a Somoza e impulsó la transición a la democracia tras la muerte de Trujillo. Sin embargo, tal y como Morgenthau o Kennan pusieron de manifiesto en su momento, la realidad no es siempre como uno quiere y el líder político no tiene más remedio que hacer lo que puede. En este sentido Carter se encontró realizando una política realista de la mano de su consejero de Seguridad Nacional –Zbigniew Brzezinski-, apoyando a dictadores como Marcos en Filipinas o el Sha en Irán y comenzó la ayuda otorgada a los mujáidines frente a los soviéticos tras la invasión de Afganistán. Este acontecimiento provocaría la aparición de la denominada doctrina Carter, que planteaba que “cualquier intento por fuerzas externas de obtener el control de la región del Golfo Pérsico sería recordado como un asalto a los intereses de Estados Unidos y repelido por todos los medios necesarios, incluyendo el uso de la fuerza”; lo que tuvo como consecuencia el reconocimiento de la necesidad de participar en el juego de las grandes potencias y elevar la relevancia geopolítica del Próximo Oriente a una dimensión equivalente a la de Europa o Asia Oriental.¹¹⁵

Pese a todos los problemas que tuvo con la política internacional, derivados en buena medida de haberse rodeado de cargos políticos competentes que sostenían visiones muy distintas como Cyrus Vance –secretario de Estado- , Harold Brown –secretario de Defensa- o el mismo Brzezinski –considerado el “halcón de la Administración”-; es de destacar que la personalidad de Carter, su integridad y moralismo y sus aptitudes intelectuales siguieron siendo apreciadas. Sin embargo, el desarrollo de un estilo de liderazgo colegiado y su incapacidad para coordinar las diferentes visiones le llevarían a cometer grandes errores y perder su reelección frente a Reagan.¹¹⁶ En este sentido, la cuestión de Filipinas conduciría a un conflicto interno entre Patricia Derian –secretaria asistente para los Derechos Humanos- y Richard Holbrooke –secretario asistente para Asia Oriental- en torno a la prolongación de las bases. Precisamente por estas razones,

¹¹⁵ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans. The History of Bush War's Cabinet*, Ed. Penguin Books, Nueva York, ps. 79-88.

¹¹⁶ BROWN, E. y SNOW, D. M. (2000), *United States Foreign Policy...op.cit.*, ps. 115-117.

en torno a la política de Carter, comenzó a desarrollarse la crítica de los dobles estándares del apoyo o críticas a las dictaduras, problema que también afectara a Reagan.¹¹⁷

Las cosas comenzaron a cambiar ya con la Administración Reagan en los años 80 del siglo XX, momento que coincide además con la aparición de la teoría de Michael W. Doyle. La doctrina Reagan estableció por primera vez en mucho tiempo y, de forma clara, una política tendente a expandir la libertad en el mundo y a apoyar a todos aquellos movimientos políticos en lucha contra regímenes marxistas tiránicos. Se afirmó en repetidas ocasiones que existía una “revolución democrática” en el mundo y que Estados Unidos tiene la responsabilidad moral de apoyar toda suerte de insurgencias populares en contra de la dominación comunista.¹¹⁸ Cuestión diferente es que se haya exagerado la relevancia de la Administración Reagan a la hora de acabar con el Bloque Soviético, por cuanto que es más el trabajo de más de 40 años de contención, que de 8 años de un solo presidente.¹¹⁹ Reagan, que desarrollaría un estilo de liderazgo formalista y relativamente desconocedor de las cuestiones internacionales, supo hacer uso de su retórica y simbolismo, además de su imagen, sobre la base de una serie de principios derivados de su ideología conservadora. Por el otro lado, a menudo delegaría bastante poder en sus oficiales de gabinete y se apoyaría en el Consejo de Seguridad Nacional para tomar las decisiones correspondientes en política internacional. Reagan afrontaría algunos escándalos en política internacional como el famoso Irán-Contra – relacionado con un proyecto venta de armas a Irán, a cambio de lo que se pretendía obtener la liberación de una serie de rehenes norteamericanos y que salpicó indirectamente a destacados militares como Collin Powell o Richard Armitage- y se rodearía de un personal no siempre suficientemente cualificado para el puesto. En este sentido, se dice que no tendría un consejero de Seguridad Nacional a la altura de lo que se esperaba hasta 1986 –llegando a tener seis a lo largo de sus dos mandatos-.¹²⁰

En cualquier caso, la Administración Reagan, al igual que sucedería –en menor medida- con la de Bush padre, puede ser entendida como una suerte de periodo de transición entre el realismo predominante como elemento paradigmático de la política exterior

¹¹⁷ TRAUB, J. (2008), *The Freedom Agenda...op.cit.*, ps. 56-60.

¹¹⁸ HENDRICKSON, D. C., TUCKER, R. W. (2005), “The Freedom Crusade... op. cit.”, p.17.

¹¹⁹ BRZEZINSKI, Z. (2007), *Second Chance...op.cit.*, ps. 35-36.

¹²⁰ BROWN, E. y SNOW, D. M. (2000), *United States Foreign Policy...op.cit.*, ps. 117-120.

norteamericana y el idealismo filosófico dominante en los años 90 y posteriores al 11 de Septiembre, que producirá como consecuencia necesaria las políticas de paz democrática en sus diferentes versiones. Por primera vez en sesenta años, se oía hablar de libertad, de valores norteamericanos, de la necesidad de expandir la democracia como forma de gobierno y del apoyo que la nación estadounidense estaba obligada moralmente a dar, a aquellos grupos insurgentes que luchan contra la tiranía más allá de sus fronteras. Fue, de hecho, el presidente que fundó la denominada *National Endowment for Democracy*, órgano de carácter privado, que se encargaría de desarrollar políticas de promoción de la democracia y cuyo presupuesto inicial estaría en los 15 millones de dólares –cifra originalmente modesta que se iría incrementando-.¹²¹ De hecho, algunos autores le consideran “el primer conservador wilsoniano”.¹²²

Con todo, existen grandes diferencias entre el discurso planteado por parte de las Administraciones Reagan y de George H.W. Bush con las de Clinton y George W. Bush. A diferencia de lo que veremos que sucedió con sus sucesores en el cargo, el discurso y la práctica política de las dos primeras administraciones todavía descansaban en buena medida en el realismo dominante de la Guerra Fría. No existieron grandes intentos de expandir la democracia a nivel global como sucedería a partir de 1993, no se marginó a ningún estado autocrático que no fuese considerado una amenaza a la seguridad nacional o a los intereses estratégicos norteamericanos por el mero hecho de serlo y el discurso político de las Administraciones de Reagan y Bush padre no se concretó en guía práctica alguna para desarrollar toda una política exterior amparada en tales principios, a diferencia de lo que ocurriría después.

De hecho, el discurso wilsoniano que utilizaron, ocasionalmente, ambas Administraciones quedó minusvalorado por el fuerte apoyo otorgado a aliados autocráticos o grupos insurgentes que poco tenían que ver con luchadores por la democracia y un apoyo a la democracia que, lejos de ser real, se quedó en una serie de declaraciones verbales y su doctrina solo se aplicaría a grupos que combatiesen contra gobiernos comunistas.¹²³ Un ejemplo de estas sería el discurso que lanzaría ante el parlamento británico en junio de 1982, en el que hablaba de la famosa revolución

¹²¹ TRAUB, J. (2008), *The Freedom Agenda...op.cit.*, p. 61.

¹²² *Ibidem*, p. 69.

¹²³ THOMPSON, J. A. (2010), “Wilsonianism...op.cit.”, ps. 43-44.

democrática. Esta revolución, nuevamente, se vio aplastada por la lógica de la Guerra Fría y el apoyo a dictadores como el presidente de Filipinas, Fernando Marcos¹²⁴, –que nunca, hasta su muerte, dejó de tener el apoyo del citado presidente y si apoyó su destitución fue únicamente por la presión de miembros de su Administración como Paul Wolfowitz y por la necesidad estratégica de que las bases americanas en Filipinas permanecieran en sus manos-, Shaddam Hussein –en la guerra contra Irán-, Videla, Pinochet –reduciendo el embargo impuesto a productos de sus respectivos países, que había aprobado la Administración Carter- o la entrega de cuantiosas cantidades – el 1.100 millones de dólares en ayuda civil más los 500 millones en asistencia militar- que otorgaría a la junta militar salvadoreña, que estaba combatiendo de forma brutal contra la insurgencia.¹²⁵ En algunos casos llegaría al límite del cinismo, como cuando afirmó que las Contras eran “el equivalente moral a los padres fundadores”.¹²⁶ Incluso la misma retórica que le había llevado a admirar el trabajo académico de la neoconservadora Jean Kirkpatrick¹²⁷ –autora de la famosa doctrina que lleva su nombre, inspirada en su famoso artículo sobre dictaduras y dobles estándares, que distinguía entre autocracias sobre la base de que perteneciesen al Bloque Comunista, siendo entonces totalitarias e inestables, o Capitalista, que serían autoritarias y estables¹²⁸- y oponerse a la estrategia de distensión de Nixon/Ford y Kissinger quedó, ciertamente en palabras –o más bien, en cálculos estratégicos electorales-; cuando al finalizar su mandato, comenzó un nuevo proceso de distensión con el denominado “imperio del mal”, dejando claro que el discurso no le impedía llevar a cabo negociaciones con Moscú, que llegaron incluso a superar los acuerdos suscritos por Nixon.¹²⁹

Únicamente en aquellos casos en los que las dictaduras pro-occidentales habían desatado la reacción popular y una vez que hubo pronunciamiento o levantamiento popular en contra de ellas, la Administración Reagan presionó a favor de la celebración de elecciones y el establecimiento de la democracia. Es el caso de Filipinas, Chile tras el referéndum de 1989 o Argentina tras el conflicto de las Malvinas. En el caso de dictadores como Mobutu en el Zaire o Suharto en Indonesia, donde no existió ningún levantamiento popular, la Administración Reagan no hizo ningún intento por establecer

¹²⁴ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 127-137.

¹²⁵ TRAUB, J. (2008), *The Freedom Agenda...op.cit.*, ps. 60-70.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 62.

¹²⁷ Luego embajadora de su Administración en Naciones Unidas.

¹²⁸ Tal y como se recoge en su discurso ante el *Dallas Council on World Affairs* de 12 de abril de 1985.

¹²⁹ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 158-159.

democracia liberal alguna.¹³⁰ Podemos decir, por tanto, que el idealismo wilsoniano de Reagan, lejos de ser real, se quedó en mera retórica, en tanto que la evidencia empírica de su política internacional, nos guía hasta el realismo que siguieron sus predecesores. Algo parecido sucedería con la Administración de George H. W. Bush, de cuya política internacional puede compartirse la afirmación de Bert, que sostuvo que George H. W. Bush usaba la retórica de Wilson y Carter, pero actuaba y pensaba como Nixon.¹³¹ De hecho, las alianzas con Estados autocráticos en contra de otras autocracias como en el caso del conflicto entre Irak e Irán, e incluso las clásicas intervenciones propias de la Guerra Fría continuaron. Pese a las crecientes dificultades del mundo soviético y de una cierta transición o avance a un escenario internacional totalmente diferente y del desarrollo de nuevos posicionamientos teóricos como el liberalismo transnacional o la propia paz democrática, las ataduras del pasado no llegaron a desprenderse.

Es interesante, al respecto, la visión que el ex consejero de Seguridad Nacional de Jimmy Carter, Zbigniew Brzezinski, ha planteado respecto de Bush padre en la semblanza que redactó sobre los presidentes estadounidenses que gobernaron tras la caída del comunismo. En ese sentido, define a George H.W. Bush, como un hombre del pasado, con grandes habilidades diplomáticas e internacionales, pero incapaz de explotar políticamente sus éxitos. Un político con enorme experiencia –fue embajador en China con Nixon-, que fue el primero en hablar de “un nuevo orden mundial”, slogan que tomó Gorbachov, pero que prefirió realizar el juego –realista- tradicional del poder entre las grandes potencias que involucrarse en ese orden, como harían sus sucesores. Un estadista que supo desenvolverse extraordinariamente bien con grandes crisis como la desaparición del comunismo o la Guerra del Golfo –por no hablar de otros asuntos como la negociación de NAFTA-, en una época en la que la opinión pública parecía pedir un nuevo discurso para una nueva época. Es posible que, como dice Brzezinski, su antecesor no lo hubiera hecho tan bien y que la actitud prudente y realista de dicha Administración evitase un desastre que, a la vista de lo que había sido el mundo soviético, podría haber desembocado en algo peor. La solución al conflicto entre israelíes y palestinos o la deposición de Shaddam Hussein, quedaron como los aspectos más polémicos de una política internacional, que había sido llevada con habilidad y

¹³⁰ TRAUB, J. (2008), *The Freedom Agenda...op.cit.*, p. 69.

¹³¹ BERT, W. (1997), *The Reluctant Superpower. United States Policy in Bosnia 1991-1995*, Ed. Macmillan Press Ltd, Londres, p. 11.

eficacia.¹³² Bush padre se rodeó de un grupo de eficaces colaboradores entre los que destacaban el secretario de Estado James Baker, el consejero de Seguridad Nacional Brent Scowcroft –consejero de Seguridad Nacional con Kissinger-, el jefe del Estado Mayor Collin Powell o el secretario de Defensa Dick Cheney, antiguo Jefe de Gabinete con Gerald Ford y, por aquel entonces, uno de los congresistas más respetados de Washington. Desarrolló un estilo de liderazgo colegiado, sabiendo coordinar muy bien a los distintos actores, que realizaron muy bien su trabajo mientras el orden internacional que conocían caía en pedazos.¹³³

La cuestión del “nuevo orden mundial” merece ser mencionada además por un importante factor, que podría considerarse el gran precedente de las estrategias políticas que se van a desarrollar durante la Posguerra Fría. La nueva estrategia elaborada por el Pentágono, que aparecería en 1992 –*Defense Planning Guidance*-, redactada usualmente por un discípulo de Paul Wolfowitz –Zalmay Khalilzad- recogerían una serie de términos de carácter novedoso entre los que se incluía la unipolaridad –rebajando considerablemente, en cambio, cualquier referencia a la defensa colectiva- y llegando a afirmar que Estados Unidos actuaría para evitar que surgiese un rival o un grupo de rivales. En torno a la misma se produjo una suerte de escándalo por los términos de la misma –y la posible reacción de los aliados de Estados Unidos-, además de por incrementar el presupuesto militar en un momento que ya no se veía tan necesario, obligando a que la misma fuese revisada y se incluyesen referencias a aliados y alianzas. Es posible que la misma fuese demasiado para una Administración que poseía una visión tradicional de las Relaciones Internacionales y que, de hecho, no será aplicada. Sin embargo, las ideas que aparecerían en la misma servirían de base para el desarrollo de futuras estrategias demócratas y republicanas, que parecieron respetar una suerte de consenso en lo que respecta a la globalización económica –Partido Demócrata- y la unipolaridad –Partido Republicano. Discursos posteriores de líderes demócratas como Madeleine Albright en torno a la “nación indispensable” o la inexistencia de necesidad de solicitar una Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas –Richard Holbrooke en el caso de Kosovo- así lo demostrarían,

¹³² BRZEZINSKI, Z. (2007), *Second Chance...op.cit.*, ps. 45-82.

¹³³ BROWN, E. y SNOW, D. M. (2000), *United States Foreign Policy...op.cit.*, ps. 120-123.

poniendo de manifiesto que las ideas neoconservadoras se habrían extendido antes de lo que parecía.¹³⁴

Con todo, la aparición de líderes visionarios que aplicasen tales ideas, no será sino posterior al fin de su mandato y tendrá las consecuencias que expondremos en los siguientes capítulos. ¿Qué es lo que va a suceder para que el idealismo wilsoniano vuelva al centro del discurso político, impregnado de una filosofía idealista mesiánica, mezclado con la tesis de la paz democrática, cuya aplicación política va a inspirar? ¿Cómo va a ser el nacimiento del nuevo paradigma occidental de la paz democrática, que se mantendría durante los 20 años siguientes, correspondientes a la Posguerra Fría? Esto es lo que vamos a analizar a partir de este momento. Una cosa parece quedar clara y que han puesto de manifiesto algunos autores, sin el elemento pragmático de la paz democrática, el idealismo wilsoniano habría quedado como una suerte de planteamiento filosófico; considerado únicamente como aseveración científica en el momento en que dicha teoría apareció.¹³⁵ Parafraseando, además, una frase de Oneal y Bruce Russett que establece claramente el enfoque del momento, “nuestros hallazgos y sus implicaciones para el futuro deberían exhortarnos a hacer lo que podamos para asegurar que la paz kantiana es fortalecida donde ahora opera y se extiende a áreas todavía dominadas por la *realpolitik*...el carácter unipolar del mundo es inevitablemente transitorio. Proporciona, sin embargo, la oportunidad para crear un mundo más pacífico, uno basado no tanto en la fuerza militar, como en los principios de la democracia, interdependencia y cooperación internacional. Kant diría que es un imperativo moral”.¹³⁶

II-El fin de la guerra fría y el retorno del idealismo wilsoniano.

Una vez observados los precedentes históricos de las políticas de expansión de la democracia, debemos explicar la forma en la que ésta llegó a ocupar el centro del discurso y las políticas a seguir durante la Posguerra Fría. En relación a éste asunto y de cara a la reinención de la política exterior americana, debemos citar dos factores esenciales. Uno de ellos será el contexto histórico en el que se desarrollará la filosofía

¹³⁴ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 198-215.

¹³⁵ SMITH, T. (2008), “Wilsonianism after Iraq...op.cit.”, ps. 67-69.

¹³⁶ ONEAL, J. y RUSSETT, B. (2001), “*Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*, Ed. Norton & Co., Nueva York, p. 30.

idealista que predominará durante todo este periodo, impregnando tanto las políticas del “enlargement” de la etapa Clinton, como las de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza de la Administración Bush; que tienen un origen común en este idealismo de raíz wilsoniana, fusionado con los elementos pragmáticos expuestos por la tesis de la paz democrática en la versión de Russett y Rummel –que, como ya vimos, no existían en el idealismo de entreguerras-.

El contexto histórico en el que estas políticas se desarrollan; el de la Posguerra Fría, iba a ser el primero en mucho tiempo, en el que Estados Unidos no tenía que hacer frente a una “ideología expansionista”¹³⁷ –por utilizar los términos del diplomático y teórico George F. Kennan- sostenida por otra poderosa superpotencia y sus aliados, que podría poner en peligro la propia supervivencia de Estados Unidos y su forma de vida, facilitando el cambio de paradigma hacia un posicionamiento teórico-práctico considerado hasta el momento demasiado utópico para las circunstancias históricas en la que se desarrollaba la Guerra Fría – y que algunos autores constructivistas identifican con la democracia y los derechos humanos, mencionando incluso la influencia de la propia paz democrática-.¹³⁸

Estados Unidos se encontró, por tanto, tras la caída de la Unión Soviética y el posterior debilitamiento de Rusia, con que era la única superpotencia existente en el mundo y que, de repente, podía ser posible expandir su ideología y sus valores; que parecían no tener alternativa alguna en aquel momento de optimismo, más allá de un puñado de “Estados canalla” o parias como Irán e Irak o pequeños reductos del viejo sistema comunista como Corea del Norte o Cuba.¹³⁹ Siguiendo nuevamente a Kennan, un líder no hace lo que quiere sino lo que puede¹⁴⁰, y en aquel momento histórico, dados los equilibrios –o desequilibrios- de poder existentes, parecía factible expandir el modelo americano en el mundo –ya sea en la forma democracia, derechos humanos o economía de mercado-, más allá de contener al enemigo, como se había hecho a lo largo de la Guerra Fría.¹⁴¹ Esta será la propuesta que planteará Anthony Lake, tal y como veremos.

¹³⁷ KENNAN, G.F. (1947), “The Sources of Soviet Conduct”, *Foreign Affairs*, vol. 25, nº 4, julio.

¹³⁸ RUIZ-GIMENEZ, I. (2005), *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, Ed. Catarata, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, ps. 116-119.

¹³⁹ BRZEZINSKI, Z. (2007), *Second Chance...op.cit.*, ps. 25-28.

¹⁴⁰ KENNAN, G.F. (1985), “Morality and Foreign Policy...op.cit..”

¹⁴¹ GELB, L.H. y ROSENTHAL, J. A. (2003), “The Rise of Ethics in Foreign Policy: Reaching a Values Consensus”, *Foreign Affairs*, vol. 82, nº 3, mayo/junio.

Si bien Estados Unidos había mantenido una política exterior realista con la Administración de Bush padre, probablemente para gestionar el desmantelamiento del bloque soviético¹⁴²; la creciente incomodidad con una estrategia, que algunos líderes empezaron a considerar como algo del pasado, hacía este cambio, probablemente inevitable. La propia dinámica de la historia parecía darles la razón a estos profetas de un nuevo orden mundial y la Tercera Ola de Huntington parecía poner de manifiesto como la democracia liberal se estaba expandiendo, como no lo había hecho desde el final de la II Guerra Mundial, con todos los beneficios que ello conllevaría, como serían la reducción de la violencia en el ámbito de las Relaciones Internacionales -siguiendo abiertamente la teoría de la paz democrática- o el incremento de la estabilidad en los lugares donde se asentaba.¹⁴³ El principio del fin de la dictadura portuguesa y el consecuente desarrollo y expansión de una ola que se extendería de Europa a Latinoamérica, de allí a Asia, para pasar a los antiguos territorios comunistas y de ahí – más débilmente- a África, marcarían aquellas décadas –si bien dejaba la puerta abierta a un posible efecto de recesión democrática, como los que sucedieron a las olas precedentes, cuyo inicio databa de 1820 y 1945 respectivamente.¹⁴⁴ La obra de Fukuyama, “El fin de la historia”, es otro de los símbolos más claros de esta nueva etapa. Además, la idea y concepto de paz democrática, tal y como vimos ya estaba muy difundida en los círculos académicos, políticos, diplomáticos y en la cultura popular, con lo que el terreno estaba ya preparado para su aplicación política.

Brzezinski describe bien las circunstancias del inicio de la Posguerra Fría, que acabaría convirtiendo, de facto, a los presidentes estadounidenses en líderes del mundo. Un periodo en el que no se desencadenaría la euforia, como al finalizar la II Guerra Mundial. En el que el ascenso de Asia –ya mencionado por Fukuyama- era visto como una cuestión lejana y aplicada más bien a Japón, que acabaría formando parte del “nuevo orden” establecido por Occidente como una democracia liberal más. Una Unión Europea que parecía avanzar hacia una creciente cohesión y una Alianza Atlántica que mantenía su poder y su fuerza. Una nueva época de optimismo en Occidente, que no sería compartida en las nuevas repúblicas que aparecerían de la división del Antiguo

¹⁴² OBAMA, B. (2008), *La audacia de la esperanza*, Ed. Península, Barcelona, p. 306.

¹⁴³ HUNTINGTON, S.P. (1991), *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Ed. University of Oklahoma Press, Norman, ps. 26-30.

¹⁴⁴ *Ibidem*, ps. 3-26.

Bloque Soviético, que comenzarían un periodo de reestructuración y de crecientes dificultades, a las que no serían ajenas la aparición de nuevos desafíos como la “nueva” ideología nacionalista que disgregaría Yugoslavia. En cierto sentido, las Administraciones estadounidenses de la época empezaron a ocuparse de asuntos que antes consideraban menores como el mantenimiento de la paz, o una suerte de legitimidad mundial.¹⁴⁵

Este nuevo contexto sería una época de incertidumbres, en el que el ser humano y su “limitada capacidad para entender la complejidad”, llevaría a la necesidad de ofrecer nuevas explicaciones político-sociales a lo que estaba sucediendo. Era un momento de ruptura, y parecía que el realismo que había guiado la actuación de Estados Unidos durante décadas, no era sino una cuestión del pasado. En este sentido y en búsqueda de la certidumbre aparecerían, según Brzezinski dos nuevas explicaciones de la realidad que utilizarían los líderes para desenvolverse con este nuevo contexto, tal y como la propia opinión pública pedía. La primera sería la de la globalización, visión optimista que conduciría al desarrollo de un mundo en el que las fronteras de los Estados se irían diluyendo y que conduciría a una situación de prosperidad y democracia, en el que los problemas serían autocorregidos automáticamente, entendiendo que los sectores que pudiesen perder con este fenómeno serían recompensados a posteriori. Explicación que iría ganando peso de forma gradual, conforme era popularizada por multitud de instituciones y entidades públicas o privadas. Una explicación a la que la Administración Clinton y las grandes corporaciones se unirían automáticamente, pero que comenzaría a recibir críticas tanto académicas, como de grupos de izquierdas comprometidos con las causas del mundo no occidental.¹⁴⁶ En este sentido, cuando se preguntó a un reconocido clintoniano como es Javier Solana sobre las creencias de Clinton en política exterior, la respuesta no pudo ser más clara, “la globalización”, lo que explicará muchas de las decisiones que tomaría a nivel internacional en éste ámbito.¹⁴⁷

La segunda visión, que aparecería posteriormente y que, probablemente, nunca hubiese sido relevante de no ser por el 11 de Septiembre es la más “pesimista” –

¹⁴⁵ BRZEZINSKI, Z. (2007), *Second Chance...op.cit.*, ps. 20-28.

¹⁴⁶ *Ibidem*, ps. 28-34.

¹⁴⁷ SOLANA, J. (2010), *Reivindicación de la política. Veinte años de relaciones internacionales*, Ed. Debate, Barcelona, ps. 73-74.

discutiblemente- del neoconservadurismo, que plantearía un discurso dogmático y cuasi religioso en la lucha contra el terrorismo, a la que se adheriría la Administración de George W. Bush. Esta visión, que rememoraría la ya comentada doctrina Reagan, en lo que respecta al apoyo a la libertad y la democracia, constituía una alternativa –preferida por el electorado republicano- frente al pesimismo de la Administración Nixon –o Kissinger- y la alternativa dominante durante tanto tiempo del realismo político. Un posicionamiento que uniría las visiones del ya comentado Fin de la Historia y el Choque de Civilizaciones de Huntington, en palabras de Brzezinski “una doctrina maniquea”, materializada en la “propagación apasionada de la democracia y el destino histórico inevitable de una humanidad envuelta en un inexistente choque de valores básicos”. La globalización como fenómeno creciente y el neoconservadurismo como llamada a la acción, parecen haber conformado este periodo histórico. La paz democrática, presente en ambas y el idealismo filosófico neowilsoniano constituirán el eje –y punto de unión de ambos movimientos- a través del cual se irán desarrollando los acontecimientos, en una época en la que parecía que el fracaso estadounidense a la hora de ejercer el liderazgo podría conducir a la inestabilidad global –como así ocurrió en algunos casos-

.¹⁴⁸

El otro aspecto más destacado –de naturaleza eminentemente práctica- sería el fracaso de las grandes operaciones multilaterales, características de la Administración de George H.W. Bush –y que va a hacer necesaria la búsqueda de una alternativa viable a las mismas-; un hecho políticamente impredecible que pone de manifiesto la influencia que estos casos pueden tener en los cambios producidos en la política exterior de una potencia como Estados Unidos y la naturaleza azarosa de la política internacional y en los procesos de toma de decisiones, que ya puso de manifiesto Hans Morgenthau en los 60.¹⁴⁹ Este fracaso quedaría constatado en la denominada intervención de Somalia¹⁵⁰. Un desastre para el ejército estadounidense que pondría fin al multilateralismo en sentido estricto, aplicado durante este periodo de la historia como forma de actuar en la política exterior americana. Es de destacar que a diferencia del tipo de intervenciones que hemos visto en los últimos 20 años, ya sean estas las de Bosnia, Kosovo,

¹⁴⁸ BRZEZINSKI, Z. (2007), *Second Chance...op.cit.*, ps. 34-43.

¹⁴⁹ MORGENTHAU, H. (1970), *Truth and Power. Essays of a Decade 1960-70*, Praeger Publishers, Washington, p.

¹⁵⁰ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*, Ed. Oxford University Press, Nueva York, ps. 172-207.

Afganistán o Irak, en las intervenciones de este mandato durante e inmediatamente posteriores a la Guerra del Golfo; Estados Unidos cedió repetidamente el mando de las tropas enviadas a los comandantes de Naciones Unidas, integrándose al igual que ocurría con otros estados en las misiones de la ONU. Era la denominada “Edad de oro de las intervenciones humanitarias”. Qué es lo que ocurrió en Somalia para que todo esto cambiase?

III-El fiasco de Somalia y el nacimiento del nuevo unilateralismo estadounidense y la doctrina Clinton.

La intervención humanitaria en Somalia, desarrollada aproximadamente entre 1991 y 1994, fue la más cara de las operaciones humanitarias desarrolladas y la de mayor escala –más de 7.000 millones de dólares de gasto y 30.000 participantes- hasta el momento¹⁵¹. En realidad esta operación, que debería dividirse en las misiones denominadas UNOSOM I y UNOSOM II –dirigidas por Naciones Unidas con el objetivo de reconstruir el Estado somalí- y UNITAF –liderada por Estados Unidos- fue la manifestación más clara del fracaso en la organización y estructuración que hasta el momento había dado Naciones Unidas a este tipo de intervenciones, al ser aplicada fútilmente como receta para un fenómeno nuevo, que hoy en día es tenido según numerosos analistas, por uno de los más amenazantes para la paz y la seguridad internacionales. El caso de los Estados fallidos. Este tipo de fenómeno se produce en estados donde parte de su población traslada su lealtad o legitimidad a determinados grupos, que teóricamente no son sus representantes legítimos pero que les proveen de determinados bienes o servicios, que el estado no está en condiciones de ofrecer, por ejemplo; la seguridad o el bienestar.

Las causas del conflicto en Somalia no pueden ser sino consideradas una cuestión enormemente problemática y compleja, todavía sometida a debate por un gran número de expertos en el tema, por lo que únicamente haremos un resumen esquemático del mismo. Una vez producido el golpe de estado que expulsó al presidente Siad Barre a 26 de enero de 1991 –que traería como consecuencia, a no mucho tardar, la independencia no reconocida de Somalilandia y en 1998 de Puntland, además del propio colapso del

¹⁵¹ RUIZ-GIMENEZ, I. (2005), *La historia de la intervención humanitaria...op.cit.*, p. 177.

estado somalí-, las relaciones de poder existentes entre los diferentes clanes –entre otras complejas circunstancias políticas y sociales- condujeron a una suerte de rivalidad entre los líderes de dos facciones por la supremacía; Ali Mahdi y Mohamed Farah Aidid. Esta rivalidad desembocó a su vez en un conflicto armado que condujo a que una parte considerable de la población se encontrase entre el hambre y la enfermedad, amén de las acciones de los propios señores de la guerra¹⁵².

Por aquel entonces la comunidad internacional se encontraba más preocupada por otro tipo de sucesos, como los que se desarrollaban en Europa tras la caída de los antiguos regímenes comunistas y especialmente con el enfrentamiento en la antigua Yugoslavia. Sin embargo, las imágenes que muchos pudieron ver por televisión les sensibilizó sobre la necesidad de intervenir en aquel Estado africano y poner fin al conflicto, especialmente en Estados Unidos. Esto es lo que se ha venido a denominar el “efecto CNN”. Las pocas agencias de Naciones Unidas que permanecían en el país salieron del mismo –con las consiguientes críticas a su actuación- y las pocas ONG’s que aún permanecían allí fueron objetivo de diferentes ataques, a lo que se añadía la incorporación de la ayuda humanitaria a la economía política de la guerra somalí, que acabaría provocando la crisis humanitaria que justificaría la intervención en el marco de Naciones Unidas¹⁵³.

La primera resolución aprobada por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en relación al caso somalí, que apareció más de un año después del colapso del citado estado, estableció un embargo de armas¹⁵⁴, sin que se adoptase la decisión de enviar cascos azules a la zona de conflicto. Hubo que esperar hasta marzo de 1992, para que las dificultades a las que se sometió a las organizaciones no gubernamentales, la apertura del puerto por parte de los señores de la guerra a la ayuda humanitaria y los comienzos del diálogo con vistas a solventar el citado conflicto, produjeron como consecuencia a fecha 24 de abril de 1992 la creación de la operación UNOSOM I¹⁵⁵. El Consejo de Seguridad nombraría a Mohamed Sahnoun representante especial, a efectos de poner fin al conflicto, desarrollando toda una estrategia de diálogo, producida como consecuencia de los intentos de comprensión por parte de éste, de la realidad y la cultura

¹⁵² WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op. cit.*, p. 173.

¹⁵³ RUIZ-GIMENEZ, I. (2005), *La historia de la intervención humanitaria... op. cit.*, p. 177.

¹⁵⁴ Resolución 733 del Consejo de Seguridad, de 23 de enero de 1992.

¹⁵⁵ Resolución 751 del Consejo de Seguridad, de 24 de abril de 1992.

somalí¹⁵⁶. A pesar de todo, el conflicto se reavivaría a lo largo de 1992, provocando como consecuencia diversas declaraciones tanto del presidente George H.W. Bush como del propio Consejo de Seguridad.

En este sentido el presidente George H.W. Bush, anuncia en un discurso realizado con fecha 25 de noviembre de 1992¹⁵⁷, una nueva intervención humanitaria, entendiendo que la intervención en Somalia sería un éxito rápido y fácil que daría lustre al final de su mandato. No deja de ser enormemente llamativo el hecho anómalo de que una Administración que había perdido unas elecciones dejase una intervención humanitaria en herencia a su sucesor. En esta decisión deberían unirse una serie de factores que van desde la presión de una opinión pública que veía a través de imágenes en televisión las consecuencias de la hambruna que azotaba el país, la presión de varios senadores y miembros de la cámara de representantes para acudir en apoyo de la población del país africano o de las propias ONG, a lo que se añade el viaje del segundo del General Collin Powell – el general de cuatro estrellas David Jeremiah-, en aquel momento presidente del Estado Mayor Conjunto –y opositor a la intervención- que tras un viaje a Somalia consideró que el éxito era posible. Por otro lado, el presidente estadounidense ante las presiones para intervenir tanto en aquel país como en Bosnia, optó por Somalia, dado que consideraba innecesaria una operación militar, que si sería requerida en el primer caso para acabar con la violencia entre los países balcánicos.¹⁵⁸ Ni que decir tiene que semejante percepción fue un error a medida que fue pasando el tiempo. Probablemente el presidente George H.W. Bush pretendió además dejar un buen recuerdo de su mandato, una vez perdida la reelección, transmitiéndole en herencia el citado conflicto a un recién llegado -Bill Clinton- a la Casa Blanca. Al mismo tiempo y en sucesivas declaraciones, el Consejo de Seguridad se manifestaba enormemente preocupado por el transcurso de los acontecimientos en Somalia y por la posible amenaza para la paz y la seguridad internacionales¹⁵⁹.

¹⁵⁶ STEVENSON, J. (1993), “Hope Restored in Somalia”, en *Foreign Policy*, vol. 91, p. 146.

¹⁵⁷ Asociado frecuentemente con el denominado “efecto CNN”, en relación a los efectos que en la opinión pública producen las imágenes relacionadas con desastre humanitarios, que mueven a la intervención.

¹⁵⁸ RUTHERFORD, K. R. (2008), *Humanitarianism Under Fire. The US and UN Intervention in Somalia*, Ed. Kumarian Press, Sterling VA, ps. 66-75.

¹⁵⁹ Resoluciones 767, de 27 de junio y 775, de 28 de agosto de 1992 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Se ha debatido mucho cuales pudieron ser las causas de la decisión americana de intervenir en el conflicto de Somalia. Teniendo en cuenta que Estados Unidos se había mantenido aparte de la citada intervención hasta el momento y que su interés se había dirigido a otras zonas geográficas como Irak o los Balcanes, este cambio repentino cuanto menos, estuvo abocado a llamar poderosamente la atención de analistas e investigadores sobre el tema. Algunos autores han venido a defender la importancia decisiva del factor CNN¹⁶⁰, en tanto que otros, adoptando una perspectiva más realista, consideran que los intereses geopolíticos fueron los determinantes para promover la citada intervenciones, fundamentándose en criterios de interés nacional, como sería el interés en congraciarse con algunos de los dirigentes políticos de los países árabes más críticos con su pasividad en Bosnia o la necesidad de aumentar la credibilidad de los Estados Unidos en Naciones Unidas, tras la desaparición de la Unión Soviética. Hay autores que aducen como esenciales, las causas personales del propio presidente americano. Otros autores remarcan también la influencia que tuvieron en el citado conflicto, los intentos por establecer un nuevo orden mundial, hecho a la medida de Occidente¹⁶¹, sin embargo, esta no es la postura que sostendremos aquí¹⁶².

Prácticamente desde un primer momento, han sido enormemente destacados los esfuerzos por parte de la Administración de Bush padre, de obtener el apoyo de Naciones Unidas, reconocido a través de una resolución del Consejo de Seguridad que legitimase la intervención. Según unos autores, esto se debería a la necesidad de legitimar las actuaciones americanas, antes desarrolladas de forma unilateral; según otros, por la necesidad de la Administración Americana de ajustar su comportamiento a un nuevo orden mundial, del que el respeto absoluto al derecho internacional fue uno de los elementos principales. Al menos durante la denominada “Edad de oro de las intervenciones humanitarias”¹⁶³. Como consecuencia de los esfuerzos estadounidenses, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 794 de 3 de diciembre de 1992, la

¹⁶⁰ MINEAR, L. SCOTT, C y WEISS T.G. (1996), *The News Media: Civil War and Humanitarian Action*, Ed. Boulder, p. 54.

¹⁶¹ RUIZ-GIMENEZ, I. (2005), *La historia de la intervención humanitaria... op.cit.*, p. 180. Aquí se recoge un resumen detallado de las posiciones de los diferentes autores y escuelas en torno al tema.

¹⁶² En esencia porque la reinención de la política exterior, que recogía los planteamientos relacionados con la paz democrática y la aparición un nuevo unilateralismo en la política exterior americana deberían esperar hasta septiembre de 1993, con el discurso de Anthony Lake, que analizaremos a continuación, y en el que se exponen por primera vez los ejes del nuevo orden.

¹⁶³ FINNEMORE, M. (2003), *The purpose of intervention. Changing beliefs about the use of force*, Ed. Cornell University Press, Londres, ps. 78-83.

primera vez que se aprobaba toda una intervención al margen del consentimiento del Estado receptor –ante el colapso del estado somalí. Algunos de los miembros del Consejo como Rusia, India, España o China remarcaron su carácter excepcional por la ausencia de soberanía del Estado en cuestión y la apoyaron. Comenzó pues la operación internacional “restablecimiento de la esperanza”, nombre irónico para los resultados que tendría la misma¹⁶⁴.

La negociación con el Secretario General de Naciones Unidas Boutros Ghali, se saldaría con el acuerdo conforme al cual, se estableció originalmente que el mandato estaría condicionado a una misión de reparto de ayuda humanitaria; que las tropas de Naciones Unidas quedarían a cargo de la misma una vez que la misión se hubiese cumplido y que Estados Unidos estaría apoyado por una coalición internacional. Asimismo, los estadounidenses advirtieron ante la posibilidad de una retirada si el presidente entrante se oponía a la misión –aunque fue previamente informado por el vicesecretario de Estado para Asuntos Político-Militares Robert Gallucci y había dado su consentimiento, siendo advertido de que no se trataba de un proceso de *nation-building* por ser el presidente Bush demasiado sensato como para eso-. Se optó pues por la opción B, tendente a fortalecer la misión ya existente de entre las tres opciones sobre la mesa –por sugerencia de Kissinger-. La misión estaría diseñada como una operación de ayuda humanitaria, en la que habría un despliegue de tropas internacionales apoyadas por una fuerza estadounidense de reacción rápida con varios helicópteros y material de apoyo. Sería además la primera misión humanitaria en la que soldados y ONGs trabajarían juntos.¹⁶⁵

El 9 de diciembre de 1992, comienza pues la operación UNITAF, una coalición de 24 países liderada por Estados Unidos. Esta misión, se orientó desde un principio a la defensa militar de la ayuda humanitaria, en tanto que la operación UNOSOM I, se dedicaba a la “reconstrucción” del estado somalí y el desarme de las diferentes facciones. Ambas constituyen dos ejemplos diferentes, según algunos autores, de cómo encarar una intervención humanitaria. La primera un modelo de “expedición” y la

¹⁶⁴ ROBERTS, A. (1.993), “The Road to Hell: A Critique of Humanitarian Intervention”, en *Harvard International Review*, p. 12.

¹⁶⁵ RUTHERFORD, K. R. (2008), *Humanitarianism Under Fire...op.cit.*, ps. 75-85.

segunda un modelo de “guarnición”¹⁶⁶. Originalmente esta misión, cuyo éxito relativo estuvo sujeto a debate, fue bien recibida por la población y los señores de la guerra. En 1993, se logró un nuevo alto el fuego, el presidente estadounidense Bill Clinton, traspasó el liderazgo sobre la operación militar a la ONU y una nueva Resolución del Consejo de Seguridad aprobó la creación de la misión UNOSOM II¹⁶⁷.

La citada resolución supondría la constitución del mandato y la operación militar más ambiciosa desarrollada por Naciones Unidas hasta el momento. Algunos autores llegan incluso a afirmar que constituyó el primer gran protectorado internacional de la Posguerra Fría¹⁶⁸. El apoyo de varios dirigentes estadounidenses, como la propia embajadora estadounidense ante Naciones Unidas; Madeleine Albright, fue total¹⁶⁹. A pesar de todo, la operación constituyó un fracaso de gran magnitud pese a los recursos invertidos en ella: 33.000 soldados, 3.000 civiles y 4.000 millones de dólares¹⁷⁰. Sucesivos fallos de coordinación, falta de efectivos, de capacidad logística, de sensibilización cultural respecto del problema, de sucesivos intentos de diálogo, a lo que se añade el impacto negativo que la misión tuvo en el estado somalí; condujeron a esta situación¹⁷¹. Las críticas, tanto de las ONG’s como de la Alianza Nacional de Aidid –en este caso acusando a la ONU de inmiscuirse en los asuntos internos somalíes- no se hicieron esperar.

En realidad, la misión humanitaria en Somalia había resultado un éxito relativo con los objetivos planteados inicialmente. Los problemas vendrían con la conversión de la misma en un proceso de *state-building* –pese a la falta de experiencia de la ONU en este ámbito-, que acentuó la percepción de Aidid de que Naciones Unidas, en realidad, estaba impidiendo que pudiese convertirse en presidente de Somalia. Fue en ese momento y ante la injerencia de la comunidad internacional en los asuntos internos somalíes, cuando comenzaron los enfrentamientos con los partidarios de Aidid, que desde las radios que controlaba atacó a las tropas internacionales –especialmente a las pakistaníes, a quienes se acusó de haber violado a mujeres somalíes-; que comenzaron a

¹⁶⁶ RAMON, C. (1995), *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho Internacional*, Ed. Trotta, Madrid, p. 98.

¹⁶⁷ Resolución 814 del Consejo de Seguridad, de 26 de marzo de 1993.

¹⁶⁸ JACKSON, R. (1993) “Armed Humanitarianism”, en *International Journal*, vol. XLVIII.

¹⁶⁹ Tal y como se puede observar en su intervención de 26 de marzo de 1993.

¹⁷⁰ RUIZ-GIMENEZ, I. (2005), *La historia de la intervención humanitaria... op.cit.*, p. 187.

¹⁷¹ *Íbidem*, p. 187.

verle como un enemigo.¹⁷² Asimismo, comenzaría a abrirse un nuevo frente interno en el Senado estadounidense con un senador Byrd, opuesto a una operación de construcción estatal que no había sido “presentada, debatida ni aprobada”, provocando un enfrentamiento entre el liderazgo en el Senado y la Cámara de Representantes que tendría que solventarse a través de un Compromiso –el Compromiso Byrd- aprobado el 9 de septiembre, que exigía al presidente presentar los detalles de la misión el 15 de octubre, especificando el plazo que las tropas estadounidenses debían continuar en Somalia y que el 15 de noviembre de ese mismo año, Clinton debería recibir la autorización del Congreso para mantener las tropas estadounidenses desplegadas en el país africano.¹⁷³

La impaciencia y los acuerdos rotos por las partes, además de las infructuosas tentativas de lograr el desarme de las milicias de Aidid por parte de las tropas americanas desembocaron en un conflicto a gran escala en Mogadiscio. A principios de junio de 1993, 24 soldados pakistaníes murieron en una emboscada y los mandos estadounidenses, que consideraron a Aidid responsable de la misma, ofrecieron 25.000 dólares por su cabeza. Asimismo se autorizó por parte del Consejo de Seguridad, la utilización de todos los medios necesarios para capturar y enjuiciar a los responsables del hecho¹⁷⁴. Los estadounidenses bombardearon las posiciones de Aidid y como resultado más de 100 civiles perecieron¹⁷⁵. Naturalmente, las medidas tomadas solo condujeron a un recrudecimiento del conflicto con Aidid y a una pérdida de legitimidad de las instituciones y las tropas internacionales ante la propia población somalí.

Como consecuencia; varios estados -entre ellos Italia y los países árabes- retiraron su apoyo a la misión¹⁷⁶ pese a la insistencia estadounidense, en tanto que diferentes ONG´s incrementaron sus críticas a la actuación de las tropas internacionales. Destacaron al respecto dos momentos clave del citado enfrentamiento que se venía librando; el primero de 12 de julio de 1993 con el bombardeo estadounidense de la casa de Aidid, matando con ello a 54 líderes religiosos y políticos reunidos y el segundo a 3 de octubre

¹⁷² RUTHERFORD, K. R. (2008), *Humanitarianism Under Fire...op.cit.*, ps. 119-137.

¹⁷³ *Ibidem*, ps. 154-155.

¹⁷⁴ Resolución 837 del Consejo de Seguridad, de 5 de julio de 1993.

¹⁷⁵ RUIZ-GIMENEZ, I. (2005), *La historia de la intervención humanitaria... op.cit.*, p. 188.

¹⁷⁶ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op. cit.*, p. 197.

de 1993, con el desencadenamiento de un conflicto en Mogadiscio¹⁷⁷. Este conflicto tuvo como resultado 18 rangers americanos muertos, 84 heridos, dos helicópteros Blackhawk derribados y un helicóptero pilot capturado y es conocido popularmente como “Black Hawk derribado”.¹⁷⁸

Las reacciones ante las imágenes de una opinión pública a la que se había tratado de convencer de la facilidad y rapidez de una intervención supuestamente orientada al apoyo humanitario no se hicieron esperar, y las declaraciones solicitando la retirada de unas tropas a las que supuestamente no se había enviado a combatir en una guerra se multiplicaron. Muchos autores consideraron ésta y no otra, como la verdadera razón de la retirada de tropas estadounidenses de Somalia, que ponía de manifiesto que la opinión pública parecía dispuesta a intervenir cuando hubiese vulneraciones flagrantes de derechos humanos, pero no a asumir sus costes. Reacciones igualmente furibundas se dieron en el propio congreso estadounidense por la política “de cruzada”¹⁷⁹ llevada a cabo por la Administración Americana y el propio presidente Clinton, en un discurso de 7 de octubre de 1993, a los cuatro días de haberse producido el ataque; culpó a Naciones Unidas del desastre y anunció la retirada de sus tropas de Somalia para el 31 de marzo de 1994, justificándose en la idea de que “se debía dar una oportunidad razonable a los somalíes para que reconstruir su país” y que “Estados Unidos debe cumplir a su papel de liderazgo en el mundo, haciendo frente a los desafíos de una nueva era”¹⁸⁰.

Una vez producido el anuncio, Aidid, decretó un alto el fuego, permitiendo una retirada de las tropas americanas que fue vista por la mayoría de los somalíes con alivio. Otros estados europeos –como Francia o Alemania- seguirían rápidamente sus pasos, quedando únicamente las tropas de estados del Tercer Mundo como parte de la misión UNOSOM II. El alcance tanto del mandato como del contingente se redujeron¹⁸¹ –convirtiéndose en una operación de mantenimiento de la paz tradicional-, dejándose

¹⁷⁷ *Íbidem*, ps. 197-198.

¹⁷⁸ BOWDEN, M. (1999), *Black Hawk Down*, Ed. Corgi Book, Londres.

¹⁷⁹ BARNETT, M. (2002), *Eyewitness to a Genocide. The United Nations and Rwanda*, Ed. Cornell University Press, Londres, ps. 37-39.

¹⁸⁰ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op. cit.*, p. 199.

¹⁸¹ Conforme a las Resoluciones del Consejo de Seguridad 886, de 18 de noviembre de 1993 y 897, de 4 de febrero de 1994.

además en suspenso la detención de Aidid y en marzo de 1995 ya no quedaba nada de la misión de Naciones Unidas en aquel estado africano¹⁸².

Los costes de la expedición -2.000 millones de dólares por operaciones militares frente a 800 de ayuda humanitaria, superando los 1.600 millones atribuidos a la Operación Restaurar la Esperanza toda la ayuda humanitaria concedida a Somalia desde su independencia- muestran hasta que punto las operaciones militares tuvieron más peso que los propios objetivos humanitarios y de reconstrucción del estado, tal y como denunciaría en julio de 1993 el secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios Jan Eliasson; añadiendo además que por cada diez dólares destinados a fines militares, únicamente uno se destinó a ayuda humanitaria. A esto se añade que de todo este presupuesto, destinado en su mayoría a equipamiento, alquileres de viviendas y salarios, únicamente un 4 % habría llegado a la economía somalí, mayoritariamente a los señores de la guerra y probablemente la trastocó sin remedio¹⁸³. Consecuentemente y, sobre la base de estos datos, no se sostiene la idea, apoyada por determinados autores como Jackson, que consideraría a Somalia como el primer gran protectorado internacional de la Posguerra Fría, asentado sobre los mismos principios que otros posteriores como Bosnia, Kosovo o Afganistán.

Por tanto y visto el desarrollo histórico anterior, la intervención en Somalia se saldaría con un rotundo fracaso que no pondría fin a las violaciones de derechos humanos, reconstruir el estado ni acabar con la guerra civil. Eso sí, se consiguió soliviantar a una población civil, harta de un conflicto que había acabado por afectarla –provocando entre 7.000 y 10.000 civiles muertos- y convertir a Aidid en un héroe por haber derrotado al ejército más poderoso del mundo¹⁸⁴. Asimismo, y en palabras de algunos de los diplomáticos estadounidenses involucrados en el caso, lo que había comenzado como una operación para repartir alimentos y medicinas a una población hambrienta, se acabaría convirtiendo en una operación dirigida por Naciones Unidas para establecer las bases de un estado democrático –algo para lo que las tropas estadounidenses no habían sido pensadas-, ganándose la hostilidad de los señores de la guerra; a quienes resultaría tolerable una operación de ayuda humanitaria, pero no una intrusión en los asuntos

¹⁸² *Íbidem*, ps. 199-200.

¹⁸³ RUIZ-GIMENEZ, I. (2005), *La historia de la intervención humanitaria... op.cit.*, p. 190.

¹⁸⁴ *Íbidem*, p. 189.

políticos internos del país tendente, por añadidura, a apartarles del poder.¹⁸⁵ Con todo, lo más importante de cara a este trabajo serán las consecuencias que el citado fracaso tendría a nivel internacional para un Estados Unidos que había culpado del mismo a Naciones Unidas y en palabras de su presidente Bill Clinton “debía concentrarse en hacer frente a los problemas de una nueva era”. ¿Cuáles serían estas consecuencias?

La primera de ellas será el propio desprestigio de Naciones Unidas. Tal y como hemos visto, el presidente Clinton en su discurso de 7 de octubre de 1993, lejos de asumir las responsabilidades que le habrían correspondido, achacó a Naciones Unidas la responsabilidad por lo sucedido. De hecho, las ulteriores intervenciones humanitarias, no se producirán en su mayoría bajo el paraguas de Naciones Unidas, sino bajo el liderazgo de alguna potencia occidental en concreto, tal y como se veía en Ruanda o Kosovo. Al intentar establecer un protectorado internacional en Somalia, que pudiese reconstruir el estado, se puso de manifiesto la propia incapacidad de Naciones Unidas, en cuanto a recursos, estructura, personal, entre otros factores, para cumplir con sus objetivos.¹⁸⁶

Este aspecto sería particularmente importante y llamativo dada la importancia que se había venido otorgando a Naciones Unidas como instrumento esencial de la diplomacia multilateral estadounidense desde el fin de la Guerra Fría. Frente a lo que había sucedido hasta aquel momento, claramente influido en parte por la utilización “cínica” que la Unión Soviética y el bloque comunista hacían de la misma, así como del apoyo que el grupo de países no alineados les brindaba –además de por el veto aplicado por las superpotencias cuando una determinada posición adoptada les perjudicaba. Las anteriores decepciones de Estados Unidos con aquella organización que había ayudado a crear se habían tornado en esperanzas con la Administración de George H.W. Bush y el “Nuevo Orden” anunciado con ocasión de la llamada Guerra del Golfo en discursos como los que lanzó el presidente estadounidense al Congreso Estadounidense el 11 de Septiembre de 1990 con ocasión del inicio de las hostilidades o el 6 de marzo del año siguiente con su fin. A esta situación no había sido ajena la desaparición del Bloque Comunista o el cambio de actitud hacia Estados Unidos de los países no alineados. La

¹⁸⁵ DOBBINS, J.F. (2008), *After the Taliban. Nation-Building in Afghanistan*, Ed. Potomac Books, Washington, ps. 159-160.

¹⁸⁶ RUIZ-GIMENEZ, I. (2005), *La historia de la intervención humanitaria... op.cit.*, p. 193.

Administración de Bush padre había invocado a Naciones Unidas en la mayor parte de las ocasiones que había podido con ocasión del conflicto y había puesto como el centro de legitimidad de esta nueva época la posibilidad de hacer realidad los propósitos de los padres fundadores de la citada organización. La garantía de un orden basado en la legalidad internacional había sido invocada de forma reiterada en este sentido, por cuestión de interés o de principios.¹⁸⁷

La Guerra del Golfo había supuesto el momento álgido del papel de Naciones Unidas en la política exterior estadounidense para la consecución de los intereses vitales o estratégicos de Estados Unidos, poniendo sus tropas –aunque de forma reticente- bajo el mando de Naciones Unidas en operaciones como la de Irak o el Golfo; con la aprobación de resoluciones históricas como la 687 o 688 en relación al citado conflicto que aprobaría medidas sin precedentes en contra de un Estado o la primera reunión del Consejo de Seguridad a la que acudirían los diferentes jefes de Estado de los países que formaban parte del mismo. Todo ello fueron ocasiones históricas excepcionales y sin precedentes que se esperaba continuasen con Somalia. Todavía en mayo de 1993, la entonces embajadora estadounidense en Naciones Unidas, Madeleine Albright, consideraba que la citada operación era un ejemplo de “reafirmación multilateral” confiando en el éxito de la misma.¹⁸⁸ Sin embargo, la intervención en Somalia acabaría con tales ilusiones y abriría el camino para ese nuevo unilateralismo estadounidense que marcaría el desarrollo de la política internacional idealista de la posguerra fría. Las tropas estadounidenses no volverían a quedar bajo mando de Naciones Unidas en operación alguna, sino bajo el de sus propios generales. El “Nuevo Orden” de la Administración de Bush padre no duraría mucho y se disiparía rápido, así como la utopía de un mundo, donde la legalidad internacional y el orden internacional se articularan en torno a la centralidad de unas Naciones Unidas plenamente operativas.¹⁸⁹

La segunda consecuencia es el enfriamiento de la denominada diplomacia humanitaria militar. De tal forma y por varios años, el entusiasmo “humanitario” desarrollado a principios de los 90 por el presidente George H.W. Bush y por el propio Clinton se desvanecerá; siendo –según algunos autores-, una de las consecuencias más inmediatas

¹⁸⁷GREGG, R. W. (1993), *About Face? The United States and the United Nations*, Ed. Lynne Ryener Publishers, Londres, ps. 93-130.

¹⁸⁸RUTHERFORD, K. R. (2008), *Humanitarianism Under Fire...op.cit.*, p. 120.

¹⁸⁹GREGG, R. W. (1993), *About Face?...op.cit.*, ps. 135-170.

la frialdad con la que Occidente –y particularmente Estados Unidos- contemplaría pasivamente ulteriores violaciones masivas de derechos humanos como sería el caso del genocidio perpetrado en Ruanda¹⁹⁰. La opinión pública occidental llegó a demostrar, que si bien era favorable y estaba dispuesta a intervenir cuando se producían violaciones sistemáticas de derechos humanos, no estaba dispuesta a aceptar los costes y pérdidas – particularmente los denominados *body bags* o pérdida de vidas de los propios soldados- como consecuencias de las mismas y esto es algo que los líderes occidentales van a tener muy presente durante bastante tiempo. La intervención en Somalia, por tanto, supuso el final de la denominada “Edad de oro de las intervenciones humanitarias”. Con ello además se pondrían de manifiesto las limitaciones de los dos modelos de intervención que pudimos observar en este caso, el de Guarnición –representado por UNOSOM I y UNOSOM II- y el de Expedición –representado por UNITAF- para solventar los problemas y cumplir con los objetivos planteados. Ni siquiera el modelo de expedición se demostraría tan rápido ni sencillo como se pensó inicialmente.

La tercera consecuencia producida a raíz del conflicto de Somalia, sería la apertura de “nuevos horizontes” para posteriores intervenciones humanitarias. Pese a la congelación a corto plazo de ulteriores intervenciones –especialmente por parte de Occidente-, el hecho de que por primera vez se autorizase una intervención por parte de la ONU sin el consentimiento del estado receptor –y pese a las declaraciones de singularidad realizadas por diferentes miembros del Consejo de Seguridad como China en relación al carácter fallido del Estado somalí-, supondría un paso importante en el desarrollo de lo que, en el futuro, sería denominado como responsabilidad de proteger¹⁹¹ y con ello a supuestos cambios en el régimen de soberanía¹⁹². La constatación de esta afirmación se daría con el supuesto de Kosovo, donde se asistiría precisamente a vulneraciones a gran escala de derechos y un estado hostil y no fallido –como era Serbia- a la intervención.

¹⁹⁰ MACQUEEN, N. (2002), *United Nations Peacekeeping in Africa since 1960*, Ed. Longman, p. 76.

¹⁹¹ Recogida en la Resolución 1764 del Consejo de Seguridad, de 28 de abril de 2006. Entendida además como concepto que presupone que los estados tienen la obligación de proteger los derechos de sus poblaciones y que en caso no de querer o no poder hacerlo, deberá ser la Comunidad Internacional en su conjunto la encargada de hacerlo.

¹⁹² Aunque dicha cuestión es objeto de debate tanto académico como político y especialmente puesta a cuestión por parte de las potencias emergentes como China o Rusia, que han seguido primando el factor de la soberanía y han impedido cualquier aplicación del citado concepto hasta el momento actual en casos como los de Birmania o Sudán. Los argumentos realistas, que plantean la posibilidad de que los estados más poderosos utilicen la responsabilidad de proteger como mecanismo para intervenir, respaldados por intereses nacionales, son los que más han influido en este cuestionamiento desde la Academia.

La cuarta de las consecuencias producidas, es la más interesante a nuestros efectos y la que más directamente afectó a la política exterior norteamericana. El resultado de la intervención en Somalia fue, tal y como hemos comentado, un auténtico desastre, provocado en parte por el empeño de Estados Unidos en inmiscuirse en los asuntos internos de un estado fallido y desarrollar un tipo de intervención para la que no estaba preparada ni materialmente ni mentalmente. Un fracaso, manifestado –más allá de las dimisiones del Jefe de Gabinete de Clinton o de su secretario de Defensa- en una retirada humillante que era ya previsible con cierta antelación ante la marcha de los acontecimientos y que resultará el detonante para la reinversión¹⁹³ de la política exterior americana y la adopción de una nueva guía; la paz democrática –en principio tomada como excusa para plantear una alternativa a la política internacional desarrollada hasta el momento, que se englobaría dentro de “los desafíos de una nueva era” a los que hizo referencia Clinton en el discurso, ya citado, de 7 de octubre de 1993. Una política que, tal y como veremos, y a diferencia de lo que había ocurrido hasta entonces se caracterizará por el unilateralismo, al que recurrirán cuando fuese necesario para evitar desastres parecidos. Y es que; como consecuencia de los factores mencionados previamente, Estados Unidos retiraría su apoyo y fondos aportados a las operaciones de paz de Naciones Unidas¹⁹⁴ –responsabilizándola de fallos que en ocasiones le pertenecían, pese a su ya citada falta de experiencia en el ámbito de *state-building*- y desarrollaría una política exterior más “unilateral, realista y estratégica”¹⁹⁵, que el discurso de Anthony Lake, que vamos a analizar a continuación, no hace sino constatar. Ni que decir tiene que desde ese momento, las tropas estadounidenses nunca más volverían a ser dirigidas por comandantes de Naciones Unidas y ya no se someterían, aunque fuese formalmente a su autoridad al formar parte de este tipo de misiones. Había nacido el nuevo unilateralismo americano, con bastantes años de antelación por cierto, respecto de la Administración Bush.

Aún discrepando del segundo adjetivo –el de realista- con el que se ha pretendido calificar la ulterior política exterior estadounidense, la dimensión de las políticas de paz democrática como suma de ideales e intereses en la promoción de la citada forma de

¹⁹³ MILLAR, L. B. (1994), “The Clinton Years: Reinventing US Foreign Policy?”, en *International Affairs*, vol. 70, no. 4, octubre.

¹⁹⁴ KINNON, M. (2000), *The evolution of the US Peacekeeping policy under Clinton. A fair-weather friend*, Ed. Franck Cass, Londres.

¹⁹⁵ RUIZ-GIMENEZ, I. (2005), *La historia de la intervención humanitaria... op.cit.*, p. 225.

gobierno, si que permite otorgarle una cierta calificación en ese sentido. La consecuencia, por tanto, más importante del conflicto de Somalia -a nuestros efectos-, sería la sustitución como guía esencial de la política exterior norteamericana de las intervenciones humanitarias –que no reaparecerían parcialmente hasta 1.999 con el supuesto de Kosovo- por la paz democrática, que va a permitir la reinención de la citada política exterior dirigiéndola hacia una dimensión no conocida hasta entonces.

El caso de Somalia operaría, por tanto, como un momento de ruptura que “aniquilaría” las prácticas que la política exterior estadounidense había desarrollado hasta ese momento y haría necesario sustituirlas por otras distintas y por una nueva guía lo suficientemente relevante para ello. Es precisamente a causa de esta necesidad y como respuesta a un interés concreto, por lo que la paz democrática rellenaría ese vacío preexistente, que en realidad ya se venía notando desde el final de la Guerra Fría, la primera gran ruptura¹⁹⁶ que influiría en el replanteamiento de la guía teórica y estratégica que había sido el realismo político durante el citado periodo, su sustitución por una guía acorde a “los nuevos tiempos” y el consiguiente resurgimiento del wilsonalismo. Ambos momentos de ruptura parecieron combinarse en el desarrollo de esta nueva política exterior, creando una nueva realidad como consecuencia. Estos son pues, el desencadenante y las circunstancias en las que aparecen las denominadas políticas de expansión de la democracia o políticas de “enlargement y engagement”, incardinadas dentro de lo que se denominará como doctrina Clinton. La primera manifestación de las políticas de paz democrática en el contexto de la Posguerra Fría.

Por otro lado, la intervención en Somalia puso de manifiesto los graves problemas que las políticas de expansión de la democracia y los procesos de *state-building* habrían de producir en futuras intervenciones como las de Afganistán o Irak o incluso peor. Un destacado miembro de las Administraciones de Clinton y Bush que participaría en la planificación e implementación de la operación somalí llegó a afirmar que “Somalia fue la operación de mantenimiento de la paz más turbia hasta el Irak post-Shaddam de 2003. La complejidad de Somalia hace parecer a Irak un día en la playa”.¹⁹⁷ Un interesante cierre inicial para un país –denominado Estado fallido frágil por muchos-, que sigue generando problemas para una parte de la comunidad internacional, con la expansión

¹⁹⁶ Perfectamente evidente en la obra de Fukuyama, ya analizada en el primer capítulo.

¹⁹⁷ RUTHERFORD, K. R. (2008), *Humanitarianism Under Fire...op.cit.*, ps. xvii-xviii y 177-186.

del terrorismo de al-Qaeda, los tribunales islámicos, la piratería y la existencia de un gobierno que no controla más territorio que unas pocas calles de Mogadiscio.¹⁹⁸

El 21 de septiembre de 1993, Anthony Lake, por aquel entonces consejero de Seguridad Nacional de la Administración Clinton lanza un discurso en la universidad John Hopkins que tendrá una relevancia fundamental en lo que respecta a las políticas de paz democrática. De hecho, sería la primera vez en la que un discurso de este tipo iría más allá de justificar una determinada política y se tomaría en serio la “necesidad” de expandir la democracia por el globo a efectos de lograr un mundo más seguro, pacífico, estable y próspero en la línea seguida por Russett y Rummel. Cabe añadir que el discurso de Lake desarrollará toda una estrategia a efectos de lograr el citado fin. El título del citado discurso será especialmente revelador; “From Containment to Enlargement”¹⁹⁹. Asimismo acredita el hecho de que la paz democrática ha sido uno de los pilares esenciales de la doctrina Clinton, que guió la política exterior durante el mandato de este presidente.

¿En qué consistirá la estrategia anunciada por Anthony Lake? En esencia la estrategia propuesta por Lake tiene dos fines esenciales. El primero desarrollar una nueva política exterior que permitiese reinventar la política exterior americana y adaptarla a los “nuevos tiempos”. Esta nueva política se fundamentaría en la expansión de la democracia a efectos de lograr los beneficios que se le atribuyen en el ámbito internacional. El segundo, la elaboración de una nueva estrategia en la política exterior fundamentada en el unilateralismo que sustituyese los fundamentos previos de la política exterior americana, ante el cariz que iban tomando los acontecimientos en una Somalia que se convertiría en el símbolo del fracaso de las grandes operaciones multilaterales de etapas anteriores, tal y como hemos analizado anteriormente –y del que, como ya vimos, se responsabilizó a Naciones Unidas. Ambas van a formar parte de un nuevo orden mundial, un orden fundamentado en la democracia liberal como forma de gobierno y en la economía de mercado como modelo económico, según lo descrito por el propio Fukuyama en su famoso ensayo, tal y como expusimos en el capítulo primero.

¹⁹⁸ “Somalia continuó siendo el país más inestable del mundo en 2010”, *ABC*, 31 de enero de 2011.

¹⁹⁹ LAKE, A. (1993) “From Containment to Enlargement”, en US Department of State, Bureau of Public Affairs, *Dispatch*, vol. 4, no. 39, septiembre.

El citado discurso y ya desde el primer momento, relaciona estrechamente la expansión de la democracia con la promoción de los intereses norteamericanos. Si durante el siglo XX, la mayor parte de la política internacional desarrollada por los estados democráticos tendía a la contención de los estados autocráticos que supuestamente amenazaban su seguridad y supervivencia, el fin de la Guerra Fría cambió las cosas. A partir de ese momento las políticas a elaborar serían políticas de expansión y no de contención. Ahora el objetivo sería la ampliación del número de estados democráticos que tuviesen una economía de mercado y para ello, es necesaria una nueva estrategia.

A este elemento se añade además la necesidad de hacer frente a los “nuevos” desafíos que la Administración Clinton atribuye al mundo de la Posguerra Fría, una nueva era. Estos nuevos desafíos serán tres. El primer desafío será el de la proliferación de armas nucleares, la Administración Clinton se plantea en el citado discurso la necesidad de afrontar esta amenaza, que pone en peligro la seguridad de los ciudadanos de buena parte de Occidente y a la que hay que confrontar decididamente. Un segundo desafío sería el del terrorismo internacional, que ya por aquella época se había cobrado miles de vidas y que igualmente amenaza a la población de un gran número de Estados. Una tercera amenaza sería la representada por la degradación del medio ambiente y los conflictos étnicos como los que se estarían desarrollando en Somalia y Bosnia.

Para hacer frente a estos retos y amenazas y de paso promover el interés nacional norteamericano, Anthony Lake expone que la mejor solución será expandir la democracia liberal como forma de gobierno y, asimismo, la construcción de economías de mercado en todo el mundo. Para Lake estos dos elementos no pueden ir separados, dado que la democracia proporcionaría la sensación de justicia que la economía de mercado por si misma no es capaz de proveer. Asimismo pone énfasis en la idea de que la expansión de la democracia liberal y la construcción de nuevas economías de mercado son un fenómeno ascendente en esta nueva era. Lake reconoce que expandir la democracia liberal es además una forma de expandir y promocionar en el exterior una serie de valores que forman parte destacada del ideario norteamericano. Asimismo pone énfasis en la idea de que Estados Unidos es económica y militarmente la potencia más destacada del mundo y por ello utilizará ese poder en servicio del objetivo planteado.

La estrategia del “enlargement” sería por tanto y para Lake la sucesora natural de las políticas de contención. Si antes la estrategia estaba determinada por la necesidad de sobrevivir, en este momento el objetivo será naturalmente distinto; la expansión de la democracia liberal hasta completar aquel mundo seguro, estable y próspero ya soñado en el pasado por líderes políticos como Wilson, que la tesis de la paz democrática en determinada versión parece haber puesto al alcance de la mano. Según Lake, esta estrategia debe caracterizarse por la necesidad de establecer distinciones y prioridades. No defienden, según él, -a diferencia de lo que ocurriría con la Administración Bush- desencadenar una cruzada en pos de la democracia, debido entre otras cosas a la limitación de recursos que cualquier estado tendría para ello.

Precisamente por esta última razón la estrategia del “enlargement” se fundamentaría en cuatro puntos claramente diferenciados. El primero de ellos consistiría en fortalecer la comunidad de democracias con economías de mercado que según él constituiría la esencia de las políticas de expansión de la democracia. El segundo punto sería ayudar a consolidar las nuevas democracias y economías de mercado en aquellas zonas donde fuese posible, siguiendo criterios de significación y oportunidad. El tercer elemento sería la necesidad de contener las agresiones y amenazas, promoviendo la liberalización de aquellos Estados hostiles a la democracia liberal y a la economía de mercado, que naturalmente son estados autocráticos. El cuarto sería la necesidad de seguir una agenda humanitaria, no solo proporcionando ayuda humanitaria sino trabajando para ayudar a la democracia liberal como forma de gobierno y a la economía de mercado a expandirse en zonas con intereses de este tipo.

Sobre esta estrategia se van desgranando una serie de elementos que Lake considera remarcables. El primero de ellas sería la necesidad de evitar la existencia de retrocesos de la democracia en aquellos estados donde ya se hubiese consolidado. El segundo la necesidad del pragmatismo como elemento fundamental que permitiese también promocionar otros intereses americanos completamente distintos. El tercero, que la democracia debe ser entendida en su conjunto y no solo como unas elecciones libres al requerir de poderes judiciales independientes, medios libres, protección de derechos; definición casi calcada de la que los autores de la paz democrática tienden a utilizar. El cuarto es la advertencia de que tanto la economía de mercado como la democracia liberal pueden venir en distintas formas y modos.

¿Cómo se concretará la citada estrategia planteada por la Administración Clinton en esta primera versión de las políticas de paz democrática, que serían las paradigmáticas en el discurso y la política exterior estadounidense? Lake lo explica a continuación. En relación al primero de sus objetivos, la Administración Clinton debe “reinventar” su política interna, adaptando sus estructuras políticas y económicas para el desafío de expandir la democracia liberal y la economía de mercado. El fortalecimiento de instituciones, tal y como él afirma, empieza en casa y por tanto deben reformularse las instituciones políticas y económicas ya existentes. No solo eso, el gobierno norteamericano siguiendo este discurso debe fortalecer los tratados con sus aliados democráticos más cercanos, empezando por el propio NAFTA. Debe asimismo fortalecer la alianza de las democracias liberales frente a todos aquellos desafíos que supongan una amenaza colectiva para ellas. Existe también la necesidad de reformar los procedimientos de gobierno y políticas domésticas a efectos de lograr una mayor prosperidad y justicia social.

Hay además referencias a la necesidad de que los Estados democráticos logren un crecimiento económico más elevado que les permita superar el estancamiento en que muchos de ellos mantienen sus economías y les impiden hacer frente con mayor efectividad a los diferentes desafíos que confrontan. Lake propone una serie de recetas liberales para reformar las instituciones económicas globales, fortalecer el crecimiento económico, coordinar las políticas macroeconómicas y rebajar obstáculos a la hora de evitar la entrada de estos estados en un círculo vicioso en vez de virtuoso. En relación a las organizaciones de defensa colectiva como la OTAN, se expresa la necesidad de reformarlas y adaptarlas a esta nueva época. Debe hacerse de forma que incremente su ratio de acción y sus límites geográficos de actuación evitando que pierda la popularidad que disfruta por esta razón.

El segundo apartado es mucho más interesante a nuestros efectos que el primero. Este segundo aspecto de la estrategia del “enlargement” anuncia como se desarrollará la política de expansión de la democracia. Claro antecedente de la segunda versión de las políticas de paz democrática desarrollada por la Administración Bush en forma de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza, con la que existen ciertas diferencias aunque sea su precedente necesario. El discurso remarca la idea de

que las políticas de expansión de la democracia, que toman como fuente original, tal y como dijimos en el anterior apartado al presidente Wilson, no son una cruzada en pos de la democracia. Muy al contrario, se trataría de una política pragmática que seguiría o cumpliría con los intereses nacionales americanos en función del caso. De tal forma los criterios de cara a “asistir” o apoyar a estados a establecer una forma de gobierno democrática serán claramente geopolíticos. Así, tendrán preferencia en este sentido aquellos estados que tengan una serie de características muy concretas y también en los que haya intereses americanos envueltos. Algunos de estos rasgos de interés serán el tamaño de su economía, su localización, la posesión de armas nucleares o la posibilidad de desencadenar flujos de refugiados a otros estados.

Existe además una región muy concreta del globo que se va a remarcar y donde se aplicarán directamente todos estos objetivos; la dominada por la antigua Unión Soviética. La primera zona prioritaria y clave para el establecimiento de estados democráticos y de economías de mercado será Europa del Este y Asia Central. Objetivo natural para pasar de la estrategia realista de contención durante la Guerra Fría a la política de expansión anunciada por el idealismo mesiánico característico de la Posguerra Fría. Precisamente por la cercanía al “corazón democrático” de Europa occidental, es natural que las nuevas democracias del centro y el este de Europa sean el primer punto de mira, como lo será en el futuro el Próximo Oriente. La zona del Extremo Oriente, especialmente en torno a Japón y Corea del Sur parece ser otro de las grandes zonas de interés en aquel momento. También la zona africana, que ofrecería siguiendo a Nigeria y Sudáfrica una gran potencialidad.

Algo que siguiendo al consejero de Seguridad Nacional, parece que ayudaría a conseguir todos estos objetivos es dar a todos los estados democráticos la posibilidad de beneficiarse de este gran mercado y los privilegios de formar parte de una gran “comunidad de democracias”. Además debe ayudarse a estos nuevos estados democráticos a combatir la corrupción y establecer prácticas de buen gobierno. Los estados democráticos según Lake no estarían solos en esta ayuda, firmas privadas, sindicatos, organizaciones en defensa de los derechos humanos y ONG’s les ayudarían en esta misión como una especie de “multiplicadores de la diplomacia” que permitirá alcanzar los objetivos fijados.

La tercera parte de la estrategia del “enlargement” es posiblemente la más importante de todas y será la aportación más destacada de la doctrina Clinton a las políticas de paz democrática. Las relaciones con los estados antiliberales, a diferencia de lo que ocurre con los estados democráticos y en presupuestos calcados de las afirmaciones de la tesis liberal, presupone los conflictos entre estados autocráticos y democráticos. Las ideas liberales constituirían un elemento subversivo para aquellos que gobiernan “sin consentimiento popular”. Todos los regímenes autocráticos parece que tendrían razones fundadas para temerlas y más después de que gran parte de estos desaparecieran con la caída del muro de Berlín. Según Lake estos regímenes explotarían el racismo, la xenofobia, la tortura, el prejuicio la persecución religiosa o el irredentismo.

Serían Estados reaccionarios como Irak o Irán, basados en la ilegalidad y la violencia y constituidos en poderes regionales. Son Estados que a diferencia de las democracias liberales serían tendentes a apoyar el terrorismo y a traficar con armas de destrucción masiva, fomentan las rivalidades étnicas y amenazan a sus vecinos. En un mundo donde la democracia estaría siendo expandida, estos Estados podrían intentar excluir a sus poblaciones de las redes de progreso y liberación, además de excluirles también de aquellas fuerzas creadoras de dinamismo social y creación de bienestar con lo que podrían volverse más amenazantes y peligrosos. ¿Cuál debería ser, siguiendo a Lake la respuesta de las democracias liberales a los estados autocráticos? En esencia políticas de contención que los marginen, excluyan y aíslen en todos los sentidos. En primer lugar políticamente, pero también económicamente, tecnológicamente y militarmente. Además se deberían reforzar todos aquellos acuerdos multilaterales que permitiesen la persecución y el control del tráfico de armas y el terrorismo internacional. Estas medidas también serían aplicables respecto de la lucha contra aquellos grupos que profesan el fundamentalismo islámico.

Además, si estos regímenes amenazasen a las poblaciones de algún estado democrático sería necesario tener listas las fuerzas militares para defenderse, unilateralmente incluso. Lake pone de ejemplo además las operaciones “tormenta del desierto” y la protección de Corea del Sur con respecto a su vecino del norte. Al estar no obstante cada vez más aislados, estos estados deberán hacer frente necesariamente a procesos de liberalización que modificarán su estructura y naturaleza. Aquellas autocracias que han puesto en marcha procedimientos de liberalización económica, según Lake, como ocurrió el caso

de Chile con Pinochet o Corea del Sur, no podrán contener la democratización a largo plazo y deberán reformarse. Asimismo consideraría que no se puede imponer la democracia en regímenes que parecen optar por la liberalización –algo que como se ve no descarta para aquellos que no lo hagan, cuestión que será la tónica de la década siguiente-. Un ejemplo de esto será China, en relación a la cual y a pesar de que no parece estar optando por democratizarse, habría que ir introduciéndola en los beneficios de la liberalización económica, si bien manteniendo el embargo de armas y creando una radio de Asia Libre a efectos de expandir los valores e intereses occidentales.

La cuarta parte es menos interesante a nuestros efectos que las anteriores, al tratarse de la necesidad de que la comunidad de democracias haga frente a nuevos desafíos, que más tarde aparecerán en la agenda de todas las organizaciones internacionales como el cambio climático o los aspectos humanitarios que justificarán las intervenciones cuya guía será la doctrina Clinton.

Uno de los aspectos centrales de esta doctrina quedará claro en las referencias a los debates sobre política internacional del momento y especialmente a la cuestión del unilateralismo, con el que se tratarán de superar los defectos de las grandes operaciones multilaterales que ya vimos en Somalia y con las dificultades que estaban surgiendo en Bosnia. Lake defenderá que Estados Unidos utilice el unilateralismo cuando este sea necesario para defender mejor sus propios intereses, basándose en una regla muy sencilla y clara, ¿cual es la opción que funciona mejor en el caso concreto? Esta es por tanto la concreción más clara de una política esencialmente pragmática que muy pronto se pondrá en marcha.

¿Cuáles son pues las lecciones que podemos sacar de la estrategia política que el presente discurso pone de manifiesto?

1- La justificación fundamentada en la tesis de la paz democrática, muy clara en el momento en el que Lake afirma que la base de las políticas de expansión de la democracia radica en el hecho de que estas no se hacen la guerra entre ellas y no patrocinan el terrorismo. Por supuesto siguiendo la versión adulterada y simplificada de esta teoría, que convence de la necesidad de llevar a cabo políticas de paz democrática, pese a los riesgos y resultados que muy pronto comenzarán a hacerse patentes.

2- El desarrollo de la estrategia del “enlargement” como reinención y adaptación de la política exterior americana a los nuevos tiempos, desterrando parcialmente el realismo que había sido dominante hasta ese momento. Resultará por tanto una forma de renovar el liderazgo americano en el mundo de esta “nueva era”.

3- La necesidad justificada de llevar a cabo nuevos tipos de intervenciones, en su mayoría humanitarias, que permitan superar y evitar fracasos como el que se estaba fraguando en Somalia. Las nuevas intervenciones americanas y de cara a los siguientes 15 años serían intervenciones unilaterales, una de las principales características de las políticas de paz democrática con las Administraciones de Clinton y Bush, cuyo germen estaría aquí y no en época de su sucesor tal y como afirman algunos autores.

4- El claro ascendiente del idealismo wilsoniano al que Lake hace referencia, que será predominante al menos durante los siguientes 15 años, condicionando las políticas que las sucesivas administraciones americanas lleven a cabo y que llegará a tener un carácter expansivo y mesiánico, produciendo como consecuencia necesaria las políticas de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza cuyo descarte no es claro en el caso de la doctrina Clinton.

5- La fundamentación de las políticas de paz democrática en criterios geoestratégicos a la hora de discriminar en que estados se interviene y en cuales no. Aspectos como la riqueza económica, la posesión de armas nucleares y la localización se convertirán en elementos clave. Como afirmará el vicesecretario de Estado Strobe Talbott, las políticas de expansión de la democracia en realidad son la mejor forma de conciliar intereses e ideales, tal y como veremos.

6- La idea de que el objetivo final de este tipo de políticas, su elemento clave, está en los estados autocráticos, a los que se pretende convertir en regímenes liberales de buen grado o bien por la fuerza. Por primera vez, la necesidad de aislar, marginar y convertir en parias a este tipo de estados aparece con fuerza en este discurso, que en realidad constituye toda una estrategia a seguir en política exterior fundamentada en la paz democrática. Es un elemento que, tal y como veremos, constituirá un aspecto clave de lo que ocurrirá transcurridos 15 años desde ese momento.

Así pues, quedaba inaugurada la doctrina Clinton y su aplicación será muy clara en los 7 años siguientes, cuya influencia además se extenderá junto con el idealismo mesiánico exacerbado de la Posguerra Fría a la propia Administración Bush. Las políticas de paz democrática pues, tal y como hemos podido ver, habían comenzado.

IV- El desarrollo de la doctrina Clinton en el discurso político. ¿Creando una comunidad de democracias?

Antes de continuar con la exposición de los discursos y de la estrategia de expansión de la democracia de la Administración Clinton, parece conveniente echar un vistazo al contexto general de la política exterior del presidente Clinton. Bill Clinton siempre estuvo más interesado en las cuestiones económicas que en las internacionales, cuyo dominio era menor. Originalmente, su única identificación con el ámbito internacional fue la cuestión del libre comercio. Su equipo, formado por una generación que se había opuesto a la Guerra de Vietnam –y que en el caso de Clinton le llevó a no realizar el servicio militar- estaba más preparado en cuestiones económicas que internacionales. El estilo de liderazgo, de tipo colegiado, por el que optó en su gabinete, en cualquier caso, no funcionó mal. Se rodeó de un grupo de personas de cierto valor como Anthony Lake en el puesto de consejero de Seguridad Nacional –cuyo discurso ya analizamos- o el secretario de Estado Warren Christopher. El secretario de Defensa William Perry –quizá el de menos capacidad- fue un burócrata de bajo perfil, que sustituyó a Aspin, tras el fiasco somalí al que ya hicimos referencia. William Cohen sustituiría a Perry en el segundo mandato, igual que Madeleine Albright –antigua embajadora ante Naciones Unidas- a Christopher y Samuel R. Berger a Lake.²⁰⁰

Es interesante, en este sentido, la semblanza que el ex consejero de Seguridad Nacional de Jimmy Carter, Brzezinski, realizaría de la propia presidencia de Clinton y de su papel en el desarrollo de la política exterior. Clinton, a diferencia de su antecesor, no era una persona con experiencia en el desarrollo de la política internacional. No tuvo, desde el principio una idea clara como su predecesor, sobre qué hacer en ese contexto, ni un equipo de gobierno tan experimentado en la materia. Sin embargo, fue capaz de

²⁰⁰ BROWN, E. y SNOW, D. M. (2000), *United States Foreign Policy...op.cit.*, ps. 124-130.

proporcionar el discurso “novedoso” que se le estaba pidiendo para un nuevo contexto histórico, en el que Estados Unidos quedaba como la única superpotencia y podía permitirse expandir su modelo al exterior. A esto se añadía el enorme interés y la preocupación –que quedaron reflejadas en los debates electorales- que sentía sobre las cuestiones internas. Para él, la política internacional sería una suerte de “política interna por otros medios” y el discurso de la globalización, así como el de la expansión de la democracia y de la economía de mercado, era una forma de relacionar ambas. Esta falta de una estrategia inicial –y la pérdida de la mayoría en el Congreso, que dató de 1994, y ya no volvió a recuperar el partido demócrata durante su presidencia-, se reflejaría, en un principio, en el enorme poder que adquirieron los grupos de interés privado – particularmente el lobby de Israel y los cubanoamericanos- en el desarrollo de la política internacional de la citada Administración- y refleja, entre otras cosas, la impotencia de Clinton para poder solventar con éxito el conflicto entre israelíes y palestinos. También para medir los éxitos y fracasos del presidente estadounidense.²⁰¹

Entre los primeros la mejora de la imagen estadounidense y el desarrollo de un nuevo liderazgo prestigioso en política internacional, así como la rápida reacción que tuvo frente a los conflictos en Europa Oriental y su política hacia esa zona geográfica –a la que no sería ajena la experiencia y el buen hacer de su secretaria de Estado en el segundo mandato, Madeleine Albright; aunque fallase a medio plazo la agenda tendente a convertir a la Unión Europea en un socio responsable y coherente, que pudiese complementar a Estados Unidos en los asuntos globales, sin posibilidad de contestación por parte de terceras partes no occidentales-. Entre los segundos, la mayor parte de los desafíos tradicionales –particularmente los nucleares- que plantearon Corea del Norte, India y Pakistán o Irán, entre otros, así como el deterioro de la imagen estadounidense en el Próximo Oriente, como consecuencia del apoyo incondicional a Israel o su política hacia África –destacando particularmente los conflictos de Somalia y Ruanda- o Rusia – particularmente el caso de Chechenia-.²⁰²

El caso de Rusia es enormemente destacable por cuanto que la Administración Clinton trataría de asistir al gobierno de Boris Yeltsin a efectos de poder consolidar una serie de reformas y promover la democracia en aquel Estado. A estos efectos, la Administración

²⁰¹ BRZEZINSKI, Z. (2007), *Second Chance...op.cit.*, ps. 83-92.

²⁰² *Íbidem*, ps. 92-133.

Clinton presionaría al Fondo Monetario Internacional, con el fin de conceder la ayuda necesaria para reestructurar diferentes sectores de la economía rusa, cantidad que ascendería a 3 billones de dólares. En total, la ayuda que Estados Unidos proporcionaría a Rusia, ascendería a 5,45 billones de dólares, de los cuales únicamente 130 iría a la realización de reformas democráticas en el país. Esta necesidad de Clinton, de apoyar a su “amigo” Boris Yeltsin, con todo, nunca alcanzaría desembolsos semejantes a los producidos como consecuencia del Plan Marshall –ni a la reconstrucción de Alemania o Japón tras la II Guerra Mundial- y las reformas necesarias, únicamente llegarían de aquel al que muchos autores consideran un autócrata procedente de las filas del KGB, esto es, Vladimir Putin.²⁰³ Con lo que, como consecuencia, todos los esfuerzos fracasarían. Una vez visto el contexto en el que se desarrolla su política, es necesario volver al discurso político de la citada Administración.

El discurso de Anthony Lake sirvió para exponer al mundo la reinención de la política exterior estadounidense y su adaptación a los nuevos tiempos que corrían. La doctrina Clinton será el fruto de ese esfuerzo llevado a cabo por el presidente y sus asesores y la paz democrática, tal y como hemos visto uno de sus elementos esenciales. Ahora veremos el papel que ha tenido la paz democrática en el discurso político y la estrategia a seguir por parte de otros miembros de la Administración Clinton entre los que destacan el propio presidente, su secretaria de Estado Madeleine Albright y el subsecretario de Estado Strobe Talbott.

Poco después de que el consejero de Seguridad Nacional Anthony Lake, lanzara el discurso que serviría para enunciar las políticas del “enlargement”, a 27 de septiembre de 1993 y en su comparecencia ante la Sesión N° 48 de la Asamblea General de Naciones Unidas; el presidente Bill Clinton dio un discurso que sirvió para confirmar las afirmaciones realizadas por Lake²⁰⁴. Después de enfatizar la idea ya expresada por el consejero, de que con el fin de la Guerra Fría se entró en una etapa completamente diferente; una nueva era con sus nuevos desafíos, el presidente Bill Clinton volvió a expresar la idea central de la nueva doctrina Clinton. La necesidad de fortalecer y expandir la comunidad de democracias, basadas en la economía de mercado. Repitió

²⁰³ TRAUB, J. (2008), *The Freedom Agenda...op.cit.*, ps. 77-82.

²⁰⁴ CLINTON, W.J. (1993), “Remarks to the 48th Session of the United Nations General Assembly in New York City”, en *The American Presidency Project*, 27 de septiembre.

asimismo el posicionamiento expresado ya por Lake de que tras la lucha de la democracia liberal por la supervivencia se imponía la necesidad de expandir el número de estados cuya forma de gobierno fuese ésta. Remarca la idea de que no se quiere realizar una cruzada a favor de la democracia pero que desean apoyar a aquellas gentes que desean gobernar su vida y su economía y parafrasea al presidente Roosevelt afirmando que frente a aquellos que afirman que la democracia es un “accidente del destino”, la democracia no es una mera fase reciente de la historia humana, sino la historia humana misma.

En relación a la primera fase de la estrategia expuesta por su consejero, anunció que Estados Unidos trabajará fortaleciendo su economía e instituciones y tratados internacionales de los que forma parte para llevar la democracia a lugares como Europa del Este o Latinoamérica. Asimismo y haciendo referencia a la tercera dimensión de la estrategia del “enlargement” remarcó que Estados Unidos trabajará para afrontar el desafío de aquellos estados autocráticos que amenazan a las democracias liberales y liberalizar a aquellos estados autocráticos que quieren vivir en paz con la comunidad de democracias. La justificación que nuevamente da el presidente Clinton a esta política es la idea de que la democracia produce tolerancia y no odio ni extremismo y en que la expansión de la comunidad de democracias únicamente llevará a la consecución de los intereses de seguridad comunes y al cumplimiento de los principios recogidos en la Carta de Naciones Unidas.

Destaca también la necesidad ocasional de recurrir al unilateralismo con el fin de promover estos fines. Estados Unidos actuará cuando fuese necesario de forma unilateral para llevar a cabo sus intereses, sin excluir la posibilidad de actuar conjunta y multilateralmente cuando la situación lo requiera. Confirma por tanto la necesidad de actuar unilateralmente en aquellas ocasiones que fuese necesario para cumplir con estos fines y la estrecha relación entre el unilateralismo y las políticas de expansión de la democracia que caracterizarían la política idealista y mesiánica de las administraciones americanas durante la Posguerra Fría. A esto añade que las democracias no se hacen la guerra entre ellas y que son socios más fiables en el comercio, la diplomacia y la lucha contra el cambio climático. Asimismo sería la forma de gobierno que más tiende a respetar los derechos políticos, económicos y culturales de sus minorías y los derechos de sus propios ciudadanos. Este es un elemento que ya mencionó Lake y que se seguirá

repitiendo durante los 15 años siguientes a la hora de desarrollar políticas e intervenciones fundamentadas en la paz democrática y que explica buena parte de los intentos de construir democracias desde Haití hasta Irak.

Sin embargo este avance hacia la libertad podría verse oscurecido según Clinton por una serie de amenazas que podrían poner en jaque a la comunidad de democracias. Estos serían el terrorismo, la existencia de conflictos étnicos, la proliferación de armas de destrucción masivas, además del deterioro del medio ambiente y la pobreza. Son desafíos a los que según el presidente americano hay que hacer frente, justificando con ello sus propias intervenciones humanitarias, uno de cuyos objetivos –especialmente en aquellos lugares donde se estableció un protectorado internacional- será la construcción de una democracia.

No será la última vez que el presidente Clinton hará referencia a su política de expansión de la democracia. El 26 de enero de 1994, en el Mensaje sobre el estado de la unión²⁰⁵ volverá a hablar de ello. Así, en la parte del mismo dedicado a política exterior afirma que en tiempos recientes se había optado por seguir una política exterior en este sentido. Sobre ello remarca que la decisión se debió a la idea de que expandir la democracia es la mejor forma de garantizar la seguridad y la construcción de una paz duradera debido a que las democracias no se hacen la guerra entre ellas y son mejores socios en el comercio y la diplomacia, tal y como comentó ante la Asamblea General de Naciones Unidas. Asimismo destaca que este posicionamiento ha logrado renovar el liderazgo estadounidense en el mundo.

De tal forma e impulsando la democratización de los estados del antiguo bloque comunista y fomentando las reformas económicas necesarias, se lograría alcanzar además una mayor prosperidad para todos. Sería necesario también colaborar con Rusia para llevar a cabo las reformas en este sentido con éxito e integrar las nuevas democracias en la Unión Europea sobre la base de la democracia y el libre mercado. Se debería dar además la oportunidad, según el presidente americano a nuevos países para que colaboren con la OTAN a efectos de alcanzar el citado fin. Asimismo remarca la necesidad de apoyar el avance hacia la democracia en otras zonas geográficas como

²⁰⁵ CLINTON, W.J. (1994), “Excerpts From President Clinton’s Message on the State of the Union”, en *The New York Times*, 26 de enero.

Latinoamérica –citando expresamente el caso de Haití- o Sudáfrica. Consolida de tal forma en sus afirmaciones la idea de que la política de expansión de la democracia constituye el tercer pilar de su política exterior.

Además del consejero de Seguridad Nacional y del propio presidente Clinton, otros miembros destacados de la citada administración se pronunciaron igualmente sobre la necesidad de seguir políticas de expansión de la democracia; uno de los más importantes sería el vicesecretario de Estado Strobe Talbott. En un artículo escrito para la prestigiosa revista *Foreign Affairs*, Talbott se pronunció en relación a las políticas de paz democrática²⁰⁶, no como políticas esencialmente idealistas, sino como una forma de seguir políticas realistas a través de la expansión de la democracia liberal como forma de gobierno en el mundo. Haciendo referencia a los discursos del presidente Clinton sobre este tema, en relación a Haití, Bosnia y Rusia, Talbott saluda la aparición de esta nueva política y critica a aquellos que se han posicionado en contra.

Un primer ejemplo sería el caso de los realistas, que advierten de la necesidad de evitar una cruzada de la democracia que debilita a Estados Unidos y de inmiscuirse sin necesidad en los asuntos internos de otros estados, tachando las políticas de expansión de la democracia de idealistas. Rechazando estas críticas por anacrónicas, Talbott considera que la globalización y sus beneficios en el ámbito económico y del conocimiento por un lado y las propias virtudes de una forma de gobierno democrático por el otro, justifican esta política. ¿Cuáles serían los beneficios que a juicio de Talbott aporta la democracia liberal al mundo? entre otros la ausencia de guerra entre democracias, el hecho de ser menos proclives a patrocinar el terrorismo o dañar el medio ambiente y su mayor responsabilidad en el ámbito internacional.

La expansión de la democracia sería la base según Talbott de una política de seguridad nacional racional y considera que siguiendo este tipo de políticas los intereses y los valores americanos se refuerzan. Esta convicción reafirmaría que el pueblo americano nunca aceptó de buen grado las consideraciones geopolíticas o los cálculos de poder a la hora de justificar el desarrollo de una política exterior –cuestión que probablemente sea real-. De hecho, las intervenciones que se habrían desarrollado serían según este

²⁰⁶ TALBOTT, S. (1996), “Democracy and National Interest”, en *Foreign Affairs*, vol. 75, no. 6, noviembre/diciembre.

posicionamiento una consecuencia del enfrentamiento de la forma de gobierno democrática con la autocrática, siendo para Talbott la democracia liberal uno de los aspectos esenciales de la identidad americana desde los padres fundadores. Talbott también hace referencia a la existencia de la denominada “Tercera ola” a la que los años de la Administración Clinton pertenecerían. Citando ejemplos como Tailandia, Talbott destacaría la lucha por la democracia que supuestamente existiría en diferentes zonas del globo y destacaría la amenaza que supondría para los dictadores. Estos criticarían este tipo de políticas afirmando que la democracia es menos eficiente desde un punto de vista económico, sin embargo, para Talbott la democracia beneficiaría claramente al pueblo más que el mejor de los autócratas.

Desde el punto de vista de Estados Unidos, sin embargo, tal política habría conllevado también ciertos problemas a la hora de apoyar a determinados Estados que se encuentran supuestamente en una transición a la democracia. No obstante, ejemplos como Guatemala, Camboya o Filipinas supuestamente demostrarían el resultado positivo de hacerlo. La expansión de la democracia en zonas como Africa, Asia o el Próximo Oriente supuestamente favorecería esta política, poniendo de manifiesto el error de George Orwell en sus visiones proféticas. Aunque pone como ejemplo de excepción en el ámbito político el caso de Estados como China, Talbott utiliza por primera vez un argumento que más tarde se escuchará a algunos miembros de la Administración Bush, al atacar la idea de que la cultura de algunos estados les impediría ser democráticos –confuciana, musulmana etc.- al no formar parte la democracia liberal de ella. Este argumento según el vicesecretario de Estado de Clinton, es falaz y no debe ser tenido en cuenta.

Talbott reconoce al igual que Lake y el presidente Clinton la existencia de obstáculos para la promoción y el avance hacia la libertad. Uno de ellos sería el estancamiento económico, además de las crecientes desigualdades entre ricos y pobres, que impedirían el establecimiento de estados democráticos y podrían llevar al poder a demagogos peligrosos. Las guerras civiles y los conflictos étnicos serían otra amenaza a tener en cuenta, situación que se daría en estados como los que antiguamente pertenecían a la Unión Soviética o a la misma Somalia. Además algunos estados autocráticos habrían tratado de frenar movimientos favorables al establecimiento de una democracia en diferentes estados como Birmania o China. Esto es algo que precisamente, según

Talbott, hace indispensable la necesidad de que Estados Unidos apoye los movimientos a favor del establecimiento de una democracia porque sin este apoyo, no podrían sobrevivir.

Pero a estos problemas se les añadirían algunos éxitos. Un primer caso exitoso según éste artículo sería el de Haití, donde se consiguió instalar a Aristide de nuevo en el poder, siendo la primera vez en 200 años en el que un presidente haitiano transmitiese el poder pacíficamente a un sucesor igualmente electo. También el caso de Rusia con la reelección de Yeltsin frente a la situación económica y política supuestamente favorable a los comunistas, que parecía beneficiar su elección -tal y como algunos realistas como Kissinger temían- e incluso las oportunidades que según Talbott abría el acuerdo de paz en Bosnia. No será la última vez que Talbott realice pronunciamientos parecidos. En un discurso lanzado a 1 de octubre de 1997 en Denver, durante el Encuentro de la octava iniciativa en democracia y derechos humanos expondrá unos planteamientos prácticamente calcados a los del artículo ya analizado.

No obstante también destacan algunos elementos esenciales que se añaden a lo ya expuesto en el citado artículo. Un primer elemento sería la necesidad de promover el buen gobierno en el ámbito internacional, resultando identificado por supuesto el buen gobierno con la democracia liberal. Un segundo elemento lo marcaría la actitud de determinados organismos internacionales como la OEA, que se reservó la facultad de expulsar o denegar la admisión a aquellos estados que no fuesen democráticos, tal y como ocurre con la Unión Europea y otros organismos internacionales parecidos. Resulta por tanto una forma adicional de apoyar o promover este tipo de políticas de una forma muy eficaz y demostraba la enorme penetración que el discurso de la paz democrática tuvo durante estos años.

De los discursos ya expuestos del vicesecretario de Estado de Clinton, hay dos cuestiones de esencial relevancia que cabe destacar en relación a este asunto. La primera es la afirmación de que las políticas de paz democrática en realidad son la mejor forma de conciliar y reforzar intereses e ideales, es decir, que las políticas de paz democrática son una forma de promover los intereses americanos sin renunciar por ello a sus ideales, entre los cuales se encontraría la democracia liberal –como elemento identitario incluso siguiendo a Talbott-. Factor que estará claramente presente en las políticas de

imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza de la Administración Bush. Es también un elemento a destacar si queremos entender las políticas de paz democrática, que son en la práctica la suma de los intereses geopolíticos estadounidenses -tal y como destacó Lake- y los ideales del pueblo americano -expuestos por Wilson en su momento-, intereses y valores que por tanto se intentarán promover de buen grado o por la fuerza. No puede sostenerse consecuentemente, que las políticas de expansión de la democracia constituyan un elemento altruista o humanitario, porque imposibilitaría cualquier explicación plausible de la realidad durante la Posguerra Fría y supondría una profunda contradicción con el discurso y las acciones de los propios actores, que jamás han planteado que la naturaleza de las políticas de paz democrática fuese esta, sino justamente la contraria.

La segunda es la confirmación de toda una doctrina, la doctrina Clinton, inspirada en los presupuestos de la paz democrática desarrollados por Russett y Rummel, que a través de diferentes mecanismos internacionales auspiciaba toda una política que conllevó exigencias condicionales de buen gobierno para la integración de cualquier Estado en la comunidad internacional. Estas exigencias se concretaron sobre todo en la necesidad de que el Estado a integrar en cuestión, tenga la democracia liberal como forma de gobierno para poder formar parte de organismos internacionales e incluso recibir la ansiada ayuda al desarrollo, siguiendo las limitaciones impuestas por diferentes organizaciones internacionales a través de cláusulas de condicionalidad.

El resultado sería por tanto la marginación y exclusión de aquellas autocracias²⁰⁷ cuyo poder no fuese suficiente como para evadir las presiones de Occidente y llevaría a muchos Estados autocráticos a camuflarse con rasgos atribuidos a las democracias liberales -por ejemplo unas elecciones previamente amañadas- hasta el momento en que, tal y como explicaremos, la reacción de las potencias emergentes y de los estados autocráticos más poderosos pondrían fin a las políticas de paz democrática y al idealismo neowilsonianiano de la Posguerra Fría, al menos en su versión más agresiva y violenta.

²⁰⁷ Destacando los casos de Irán, Irak, Cuba, Corea del Norte, Birmania etc., muchos de los cuales formarán parte en el futuro del denominado “eje del mal”.

El presidente Clinton, el consejero de Seguridad Nacional durante su primer mandato o el vicesecretario de Estado no serían los únicos en impulsar una política de este tipo. La embajadora estadounidense ante Naciones Unidas durante el primer mandato y secretaria de Estado durante el segundo y antigua alumna de Zbigniew Brzezinski, Madeleine Albright, idealista confesa²⁰⁸ también se ha mostrado favorable a este tipo de políticas. Habiendo reconocido su papel como “activista de la democracia” durante los años que paso como Embajadora ante Naciones Unidas en casos destacados como el de Haití, sería una de las impulsoras de la política de expansión de la democracia por parte de la Administración Clinton; tuvo también un papel destacado en el conflicto de Kosovo y en el establecimiento del subsiguiente protectorado –y de su “futuro democrático”-.²⁰⁹ En sus conocidas memorias, la secretaria de Estado de Clinton define el propósito central de la política exterior como la de “influir en la política y acciones de otras naciones de forma que sirva a tus intereses y valores” y ofrece una visión del mundo fundamentada en una suerte de cosmopolitismo, y en un “sistema internacional inclusivo que proporcione estabilidad, imparta justicia, expanda los beneficios del comercio y responda al deseo universal por la libertad”.²¹⁰ En el lado positivo reconoce la importancia de tener una relación pragmática con China o Rusia –es evidente que las cuestiones de poder están implícitas-, pese a la diferencia de valores, en clara divergencia con cómo se trató con otras autocracias del momento como Irak, Irán, Cuba o Libia.²¹¹ Asimismo, se planteó como objetivo general la construcción de una Europa “unida y libre” –en cuyos planes entraba la expansión de la OTAN, que tantas suspicacias levanta en Rusia-²¹², quedando los esfuerzos realizados en los Balcanes en servicio de este planteamiento, pues la nueva Europa debía construirse “sobre los principios de la democracia y el respeto a los derechos humanos y no en la limpieza étnica y la fuerza bruta”.²¹³ Pero quizá la labor más notoria de Albright en la promoción de la democracia sería impulsar la creación de una organización internacional denominada la Comunidad de Democracias.

Los intentos por establecer una “Comunidad de Democracias” por parte de la Administración Clinton, dirigidos por la secretaria de Estado Madeleine Albright, es

²⁰⁸ ALBRIGHT, M. (2003), *Madame Secretary. A Memoir*, Ed. Hyperion, Nueva York, p. 658.

²⁰⁹ *Ibidem*, ps. 177-203 y 481-544.

²¹⁰ *Ibid*, ps. 406 y 545.

²¹¹ *Ibid*, ps. 406-430 y 546-561.

²¹² *Ibid*, p. 317.

²¹³ *Ibid*, p. 337.

precisamente un esfuerzo que irá en el sentido de lo ya afirmado por el vicesecretario de Estado Talbott. Asimismo pone de manifiesto los esfuerzos realizados por Clinton para obtener un mundo más seguro, estable y próspero a través de la expansión de la democracia liberal como forma de gobierno. Pero, ¿qué es la Comunidad de democracias?

La comunidad de democracias es una organización intergubernamental que responde a la iniciativa del ejecutivo polaco por un lado, y del gobierno estadounidense por el otro, de la cual forman parte una serie de Estados democráticos y otros “en proceso de democratización”. Esta iniciativa se anunció a 27 de junio del año 2000 por el gobierno polaco y la secretaria de Estado Madeleine Albright²¹⁴. Originalmente formaban parte de este grupo además de Polonia y Estados Unidos; Chile, Portugal, la India, Corea del Sur, Mali y la República Checa. Más tarde se incorporarían otros estados como Italia, México o Mongolia. Las reuniones se producirían sucesivamente en los diferentes estados que forman parte de la organización. Siguiendo a la propia Albright, aunque solo los ya mencionados se incorporarían, 107 enviarían delegados, aunque se contó con la oposición de Francia a su adhesión.²¹⁵

¿Cuál es el propósito de la citada organización? En esencia los objetivos planteados por la Comunidad de democracias se resumen en cuatro aspectos. 1- Fortalecimiento de las instituciones democráticas en el mundo, haciéndolas más transparentes y efectivas. 2- Compartir las mejores prácticas democráticas a nivel internacional y hacer frente a los desafíos que los estados democráticos supuestamente afrontarían. 3- Mejorar los mecanismos y prácticas que los Estados emplean para responder a las amenazas que afrontan las democracias liberales. 4- Coordinar la asistencia para estados que hacen frente a transiciones a la democracia, persiguiendo su consolidación. En el anuncio realizado, se hace referencia además a toda una serie de normas recogidas por Naciones Unidas, que muestran hasta que punto el idealismo democrático de la Posguerra Fría se integró en el imaginario colectivo durante esta época. Así resoluciones de diversas organizaciones internacionales como la 1080 de la OEA, la 12/XXXV de la OUA, de la

²¹⁴ “Toward a Community of Democracies”, en *U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs*, 27 de junio de 2000.

²¹⁵ ALBRIGHT, M. (2003), *Madame Secretary...op.cit.*, ps. 562-567.

1999 y la 2000 de la Comisión de derechos humanos de la ONU por El derecho a la democracia y la Promoción y consolidación de la democracia son claros exponentes.

El citado organismo intergubernamental se comprometería además a cumplir con los objetivos planteados mediante la cooperación y el diálogo. Pese a lo pintoresco de la iniciativa, la Comunidad de democracias no es sino un reflejo de la relevancia que se estaba otorgando a la necesidad de expandir la democracia como forma de gobierno para solucionar los diversos problemas que supuestamente aquejan al mundo. Es también un reflejo de la penetración del idealismo neowilsoniano, -materializado en la tesis de la paz democrática- en los organismos internacionales más destacados. La idea de expandir la democracia, no sería exclusiva de la Administración Americana, sino de la gran mayoría de actores del momento. Aquellos Estados que no cumplieren con la necesidad de ser o parecer una democracia y no tuviesen el poder suficiente para evitarlo tenían un único destino; la marginación y la exclusión del sistema como Estados parias o marginales. De hecho, la Comunidad de democracias no es sino un instrumento para expandir la democracia como cualquier otro y como tal fue utilizado por los sucesivos gobiernos de Estados Unidos.

Ha sido además una estrategia que ha tenido cierto éxito político, si tenemos en consideración que algunos autores como el neoconservador Robert Kagan o el candidato presidencial John McCain apostaron recientemente por la creación de una “Liga de democracias”, que probablemente tuvo su inspiración en este organismo intergubernamental.

En definitiva y como conclusión al presente capítulo, queda acreditado viendo el discurso y las iniciativas llevadas a cabo por la Administración Clinton en los años 90, como la paz democrática se convirtió en el centro del discurso y en uno de los elementos paradigmáticos a seguir como guía en política exterior. La política exterior americana, una vez reinventada para adaptarla a una “nueva era” e impregnada del idealismo neowilsoniano que sustituyó al realismo dominante durante la Guerra Fría, utilizó la teoría de la paz democrática, que se integraría como un elemento fundamental en la doctrina Clinton.

Desde ese momento, la idea de expandir la democracia a efectos de lograr un mundo pacífico, estable y próspero se tornó central en la política americana durante mucho tiempo. Expandir la democracia se convertiría en la solución ideal para todo, una especie de panacea universal para los problemas del sistema internacional. La justificación esencial por supuesto era que las democracias no se hacen la guerra entre ellas, no patrocinan el terrorismo y son socios más fiables a nivel internacional. Sin embargo la primera consecuencia de todo esto fue la exclusión y la marginación de todos aquellos Estados que no cumplieren –al menos formalmente- con la exigencia universal de democracia para formar parte de la Sociedad Internacional. Fueron malos tiempos para aquellos Estados autocráticos que no tuviesen el poder suficiente para evitar estas presiones, necesitasen ayuda internacional o no quisieran o tuvieran los medios suficientes para parecer una democracia. Las exigencias de democratización fueron condiciones esenciales en muchos ámbitos del sistema internacional.

En realidad esto no es sino el síntoma de lo que vendrá después. Un idealismo mesiánico y exacerbado, mezclado junto a referencias de carácter religioso que producirá las operaciones de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza con la Administración Bush, que tendrá en las políticas del “enlargement” su germen. No obstante, los resultados de estas políticas, en especial en el caso de Kosovo quedarán muy pronto puestos de manifiesto. Es el momento de ver cual fue el resultado de la aplicación de las políticas de paz democrática o “enlargement”, que formaron parte de la doctrina Clinton y de las intervenciones humanitarias, características de su mandato.

CAPÍTULO III – LA APLICACIÓN POLÍTICA DE LA DOCTRINA CLINTON. LAS POLÍTICAS DEL “ENLARGEMENT”.

I- El imperialismo liberal.

Tal y como hemos visto, la tesis de la paz democrática en su dimensión política no es sino una versión simplificada de la teoría expuesta por Doyle. Esta versión sería pues la que se llevaría a la práctica por primera vez de la mano de la doctrina Clinton –tal y como los discursos de miembros eminentes de la citada Administración ponen de manifiesto-.

La paz democrática en su dimensión política se inspiraría -conforme a lo expuesto- en el idealismo wilsoniano, uno de los paradigmas históricamente centrales de la política exterior estadounidense. El resultado de esto sería el desarrollo de toda una política tendente a expandir la democracia liberal por el globo en la creencia de que será posible obtener un mundo más seguro, estable y próspero. La reinención de la política exterior estadounidense tras el fracaso de Somalia lo haría evidente. Para entender la aplicación práctica de las políticas del enlargement por parte de la Administración Clinton, es necesario entender lo que un autor como Robert Cooper ha definido como “nuevo imperialismo liberal”.²¹⁶ Con ello se refiere a un imperialismo de carácter benigno que sería aplicado a aquellos estados considerados pre modernos, incapacitados para adaptarse a los nuevos tiempos en los que, coexistiendo con estados de tipo hobbesiano como Estados Unidos y China o con estados posmodernos como la Unión Europea, los conceptos de seguridad y soberanía habrían cambiado.

Este imperialismo liberal resulta inseparable de la concepción que el propio Robert Cooper tendría sobre la evolución del orden internacional: que pasaría de un estadio pre moderno al que ya hemos hecho referencia -donde la única opción sería distinguir entre el imperio y el caos que se le opone-, a uno moderno propio del Estado westfaliano – cuyo rasgo principal sería la lucha por el poder, la seguridad o el comercio- y finalmente a un orden postmoderno en el que el principal objetivo del Estado ya no sería la

²¹⁶ COOPER, R. (2002), “The New Liberal Imperialism”, *The Guardian*, 7 de abril.

conquista o la preservación de la seguridad entendida en un sentido clásico. 1989, con la victoria de la democracia sobre el comunismo sería la fecha principal en la que se asientan los comienzos de este nuevo orden –que además marca el fin del sistema de equilibrio de poderes en Europa-. Los principales actores de este nuevo orden –todos ellos democráticos- serían la Unión Europea y algunos Estados como Japón o Canadá.

217

Sin embargo, la situación no será tan sencilla. Para Cooper, en la actualidad conviven los tres tipos de orden mundial. Por un lado existirían Estados pre modernos que deberán optar entre el imperio y el caos, Estados modernos como China, Rusia o –parcialmente- Estados Unidos y posmodernos como Canadá o la Unión Europea. En este mundo y, como ya vimos, ante las potenciales amenazas que pudiesen ser dirigidas a los actores posmodernos, se debería optar por soluciones diversas. Así para confrontar Estados modernos se seguiría utilizando el viejo sistema de equilibrios de poder, que para Cooper habría desaparecido en Europa pero no fuera de ella: pero estas amenazas serían menores en comparación con los desafíos que podrían plantear los actores pre modernos. El realismo tradicional aconsejaría evitar verse envueltos en tales conflictos, pero para Cooper hay que preparar a los actores para conflictos donde no habrá intereses vitales o estratégicos en juego o donde estos intereses aconsejen no intervenir.²¹⁸ Es aquí donde entra en juego el imperialismo liberal.

Históricamente, y para confrontar las ambiciones hegemónicas de poderosos imperios, el equilibrio de poderes se había tornado una herramienta enormemente útil. Sin embargo, la lógica geopolítica de los equilibrios de poder en el seno de una sociedad internacional anárquica se toparía de bruces con el moralismo universalista de la Posguerra Fría, en el que precisamente se integran las políticas de paz democrática. Además, la segunda mitad del siglo XX liquidó las aspiraciones imperiales de la mayor parte de las grandes potencias, que quedarían únicamente para el recuerdo. El nuevo idealismo moralista universal, acompañado de un nuevo fenómeno conocido como “globalización”, llevaría a que la distinción entre aspectos internos y externos –o sistémicos- desapareciese y resurgiesen prácticas casi olvidadas como la Guerra Justa. Asimismo, en este periodo surgirían nuevos “actores posmodernos” como la Unión

²¹⁷ COOPER, R. (2000), *The Post-Modern State and the World Order*, Ed. Demos, Londres, ps. 7-33.

²¹⁸ *Ibidem*, ps. 34-41.

Europea. ¿Dónde quedarían pues elementos tradicionales del sistema de estados como la anarquía y sus efectos o la relevancia de las relaciones de poder? La respuesta es fácil y de hecho ya fue elaborada por parte de los autores de la paz democrática; en la relación de los estados modernos y posmodernos –cuyo equivalente podrían ser las democracias liberales- con los pre modernos – en la práctica Estados fallidos y autocracias no occidentales a las que difícilmente podrían calificar de “civilizadas”- donde impera la “ley de la jungla”. En este tipo de relaciones; la intervención, el uso de la fuerza o los ataques preventivos se convertirían en el pan nuestro de cada día.²¹⁹

Los estados “pre modernos” no resultarían una amenaza por si mismos a la seguridad internacional, pero podría facilitar la aparición de actores no estatales que si lo fuesen. ¿Cómo evitarlo? Mediante la intervención en este tipo de estados, siguiendo un sistema de doble estándar, y su “colonización”. Esta nueva colonización permitiría el desarrollo en estos Estados posmodernos de valores cosmopolitas como el respeto a los derechos humanos o el establecimiento de una democracia liberal. Es aquí precisamente donde surge el citado concepto de imperialismo liberal. Este imperialismo liberal, por tanto, se aplicaría a aquellos estados demasiado débiles para garantizar el imperio de la ley y el orden en su territorio, la lucha contra el crimen organizado o el terrorismo.²²⁰ Y con ello se adaptaría perfectamente a los postulados planteados por autores como Russett o Rummel y a la necesidad de reconversión de estos regímenes incapaces de gobernarse en democracias desarrolladas y avanzadas. De este modo, se crearían unas instituciones democráticas estables y se desarrollarían sus economías en la forma que sólo las democracias podrían hacerlo. Esto, por otro lado, garantizaría la paz y la seguridad en la forma prevista por los defensores de la tesis liberal.

¿Quiénes son los encargados de conseguir que estos objetivos del “nuevo y deseable imperialismo liberal” puedan llevarse a cabo? Parece que existe un cierto consenso entre los defensores tanto académicos como políticos de esta propuesta, que permitiría identificarlos en dos grupos. En primer lugar, aquellas instituciones económicas internacionales que promueven los principios liberales y democráticos, conforme a lo ya previsto en discursos como los de Anthony Lake o Strobe Talbott. Y, en segundo lugar, aquellos estados, en esencia democracias desarrolladas, “vecinos” – siguiendo a Cooper

²¹⁹ COOPER, R. (2002), “The New Liberal Imperialism...*op.cit.*..

²²⁰ *Ibidem.*

- que puedan marcar el camino a los estados sometidos a regímenes como los protectorados internacionales.²²¹

Es en este imperialismo liberal donde cabe enmarcar las políticas de paz democrática incardinadas en la doctrina Clinton, estrechamente relacionadas con las intervenciones humanitarias. Es muy importante a la hora de entender las políticas del “enlargement y engagement” tener en cuenta que, por lo general y a diferencia de lo que ocurriría con las intervenciones asociadas a la doctrina Bush, el establecimiento de la democracia liberal como forma de gobierno no justificará *per se*, salvo en el caso de Haití, la realización de intervenciones armadas en otros Estados. Si que sería considerada, no obstante, una receta importantísima para los problemas del Estado intervenido en la forma fijada por el citado imperialismo liberal en casos como los de Bosnia y Kosovo, concretándose en los procesos de construcción nacional –“nation building”-, establecidos a través de los diferentes protectorados internacionales que se van a establecer en la totalidad de casos prácticos a analizar.

Los objetivos a seguir en estos supuestos serán prácticamente los mismos²²² y coinciden en buena medida con los requerimientos planteados por los defensores de la tesis liberal. Entre ellos, destacarán la construcción de instituciones estables, partidos políticos, instauración de libertades políticas, garantizar el orden público y el imperio de la ley, así como el desarrollo económico del país. Como veremos, el cumplimiento de éstos en la práctica, quedará cuestionado en varios de los ejemplos más destacados y sin duda de mayor relevancia mediática²²³ durante los años 90, que permiten calibrar la dimensión del fracaso del discurso de la paz democrática en su aplicación política. De estos ejemplos, el primero a destacar por la enorme relevancia del discurso político de la paz democrática y su aplicación práctica será el de Haití.

II- La aplicación práctica de la doctrina Clinton.

²²¹ *Íbid.*

²²² Tal y como se puso de manifiesto en la Conferencia de Bellagio, celebrada entre el 6 y el 10 de febrero de 2006, organizada en torno al tema de los protectorados internacionales.

²²³ Considerando el caso de Irak como un protectorado básicamente americano.

A) Haití.

Desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales, el caso de Haití representa la primera de las grandes intervenciones humanitarias de la Posguerra Fría. Haití significaría además el inicio en la aplicación de la denominada doctrina Clinton, tal y como fue expuesta por el consejero de Seguridad Nacional Anthony Lake. Por primera vez, la “necesidad de restablecer en el poder a un líder democráticamente electo” y la voluntad de construir y defender una democracia²²⁴ en el Estado intervenido, tendrán una importancia capital a la hora de analizar el caso.

A efectos del presente trabajo, no nos interesa tanto desgranar la dimensión humanitaria de la citada intervención como el papel real que pudo tener el establecimiento de una democracia liberal en el marco de las políticas del “enlargement” ya expuestas. Y es que, por primera vez, la intención de la Administración Clinton de establecer una democracia estable y segura en un Estado intervenido, daría lugar a un interesante debate sobre los principios por los que debería regirse la política exterior americana y el retorno al idealismo wilsoniano en la misma como guía a seguir. Las políticas de paz democrática dejaron de ser pura retórica y por primera vez demostrarían que la versión adulterada y simplificada de la misma tiene toda una implementación práctica.

En realidad, los problemas reales del Estado haitiano que justificarían la intervención norteamericana tienen raíces históricas, que pueden remontarse a la independencia y la creación del Estado predatorio haitiano –entendido como aquel Estado que se establece exclusivamente en beneficio de las élites y deja al margen a la mayor parte de la población, a la que por su pequeño tamaño no presta los servicios públicos que debería y, por tanto, no existe para ellos-²²⁵. Como preludio a la crisis haitiana que nos interesa,

²²⁴ DAUDET, Y. (1996), “Les particularismes juridiques de la crise d’Haiti”, en DAUDET, Y. Ed., *La crise d’Haiti (1991-1996)*, Ed. Cedin, Cahiers Internationaux, no. 12, París, p.40. Afirma claramente que defender la democracia liberal es la fundamentación política y moral de la intervención en Haití.

²²⁵ Para analizar los aspectos políticos y sociales de etapas históricas anteriores en Haití desde su independencia hasta la dictadura de los Duvalier, con especial atención a la configuración del Estado predatorio haitiano véanse MINTZ, S. W. (1995), “Can Haiti Change?”, en *Foreign Affairs*, vol.74, no. 1, enero/febrero. GERARD, P.C. (1973), “Interpretación socioeconómica de Haití”, en *Problemas dominico-haitianos y del Caribe*, Ed. Estudios, Mexico DF, p. 16. TOLENTINO, H. (1973), “El fenómeno racial en Haití y la República Dominicana”, en *Problemas dominico-haitianos y del Caribe*, Ed. Estudios, Mexico DF, p. 136. MIR, P. (1973), “Acercas de las tentativas históricas de unificación de la isla de Santo Domingo”, en *Problemas dominico-haitianos y del Caribe*, Ed. Estudios, Mexico DF, ps. 166-167.

es necesario destacar una serie de factores importantes, aún sometidos a debate que pudieron influir en el desencadenamiento del conflicto y que mostraría una cierta evolución en la propia sociedad haitiana respecto de etapas anteriores, durante la dictadura de la familia Duvalier. Estas causas enormemente complejas –y aún debatidas- serían, en primer lugar, de tipo socio político; como son la herencia del tipo de colonización desarrollada en Haití, la represión y discriminación sufridas durante los siglos de colonización e independencia o la propia estructura discriminatoria y represora de la sociedad haitiana, pasando por causas socio económicas como el escaso desarrollo de una economía fundamentada en la agricultura o los efectos producidos por los sucesivos embargos a los que se sometió a la isla e incluso explicaciones de tipo orgánico, que harían referencia al carácter cada vez más reivindicativo de la propia sociedad haitiana; lo que resultaría intolerable para unas elites acostumbradas a ejercer un poder no discutido por las masas²²⁶.

Asimismo, se comenzaban a notar cambios dentro de la propia estructura administrativa del Estado haitiano y de las comunidades “campesinas”, tradicionalmente aisladas de la política haitiana y concretamente de unos partidos que se habían nutrido tradicionalmente de las elites urbanas –particularmente centralizadas en Puerto Príncipe- con acceso a los escasos recursos para la educación existentes en el país²²⁷. Particularmente importantes al respecto, son los movimientos que se observaban dentro de confesiones como la católica, cada vez más tendente –en parte por el desarrollo de la

MCCOY, J. L., (1997), “Dismantling the Predatory State- The Conference Report”, en ROTBERG, R.I., ed., *Haiti Renewed. Political and Economic Prospects*, Ed. Brookings Institution Press, Harrisonburg, p.1. LUNDAHL, M. (1997), “The Haitian Dilemma Reexamined: Lessons from the Past in the Light of Some New Economic Theory”, en ROTBERG, R.I., ed., *Haiti Renewed. Political and Economic Prospects*, Ed. Brookings Institution Press, Harrisonburg, ps. 61-73. SCHULZ, D.E. (1997), “Political Culture, Political Change, and the Etiology of Violence”, en ROTBERG, R.I., ed., *Haiti Renewed. Political and Economic Prospects*, Ed. Brookings Institution Press, Harrisonburg, ps. 94-95. TROUILLOT, M.R., (1997), “A Social Contract for Whom? Haitian History and Haitian’s Future”, en ROTBERG, R.I., ed., *Haiti Renewed. Political and Economic Prospects*, Ed. Brookings Institution Press, Harrisonburg, ps. 47-58. SCHULZ, D.E. (1997), “Political Culture, Political Change, and the Etiology of Violence...*op.cit.*”, p. 96. POULIGNY, B. (1996), “Le context local de l’action des Nations Unies, (aspects historiques, sociologiques et culturels d’Haiti)”, en Yves Daudet, ed., *La crise d’Haiti (1991-1996)*, Ed. Cedin, Cahiers Internationaux, no. 12, París, ps. 15-16. FATTON, R. (1997), “The Rise, Fall and Resurrection of President Aristide”, en ROTBERG, R.I., ed., *Haiti Renewed. Political and Economic Prospects*, Ed. Brookings Institution Press, Harrisonburg, p. 139. BELLEGARDE-SMITH, P. (1997), “Resisting Freedom: Cultural Factors in Democracy-The Case for Haiti.”, en ROTBERG, R.I., ed., *Haiti Renewed. Political and Economic Prospects*, Ed. Brookings Institution Press, Harrisonburg.

²²⁶ POULIGNY, B. (1996), “Le context local de l’action des Nations Unies...*op.cit.*”, ps. 16-24.

²²⁷ MAGUIRE, R.E. (1997), “From Outsiders to Insiders, Grassroots Leadership and Political Change”, en ROTBERG, R.I., ed., *Haiti Renewed. Political and Economic Prospects*, Ed. Brookings Institution Press, Harrisonburg, ps. 156-160.

denominada Teología de la Liberación-, a denunciar los excesos del estado y a inculcar la igualdad de todas las personas, situación radicalmente contraria a la existente en Haití²²⁸. La consecuencia de todo esto es que, en buena medida, el grueso de afiliados y simpatizantes de la que se nutrirá el partido Lavalas de Aristide, procederá precisamente de la población de provincias, que demandará una mayor descentralización respecto de la existente hasta el momento en Haití²²⁹.

Precisamente y como consecuencia de una posible conjunción de todos los factores y causas ya mencionados, surgiría el conflicto que daría lugar a la intervención que vamos a tratar. La caída del régimen dictatorial de la familia Duvalier en 1986, fue sucedida por toda una convocatoria fraudulenta de elecciones y un subsiguiente golpe de estado militar. Tras cinco años de “caos”, en las que se llegaron a celebrar nueve elecciones, la protesta de las Iglesias Católica y Evangélica consiguió concretarse en las primeras elecciones limpias de la historia haitiana, donde tuvieron un destacado papel en relación a su supervisión importantes figuras políticas como Jimmy Carter²³⁰. Elecciones de las que saldría elegido el presidente Bertrand Aristide el 16 de diciembre de 1990, un sacerdote de parroquia local y un izquierdista²³¹, dirigente además de la Plataforma Política Lavalas – que significa inundación²³². Originalmente, el presidente Aristide desarrolló todo un discurso mayoritariamente izquierdista, defensor de una mayor descentralización del país, contrario a las elites que habían gobernado tradicionalmente Haití y de actitudes radicalmente anticapitalistas²³³.

El citado presidente sería depuesto por un golpe de estado militar a 30 de septiembre de 1991 orquestado por el general Raoul Cedras –que había sido nombrado jefe de las fuerzas armadas por el propio Aristide, después de sustituir al más leal general Herard Abraham, que ya había parado un golpe militar previo en enero de 1991-, y además sería sucedido por vulneraciones sistemáticas y masivas de los derechos humanos de la

²²⁸ *Íbidem*, p. 158.

²²⁹ *Íbid*, p. 155.

²³⁰ PASTOR, R. (1997), “A Popular Democratic Revolution in a Predemocratic Society: The Case of Haiti”, en ROTBERG, R.I., ed, *Haiti Renewed. Political and Economic Prospects*, Ed. Brookings Institution Press, Harrisonburg, p. 120.

²³¹ NIBLACK, P (1995), *The United Nations Mission in Haiti: Trip Report*, Ed. RAND, Santa Mónica, p. 4.

²³² FATTON, R. (1997), “The Rise, Fall and Resurrection of President Aristide...*op.cit.*”, p. 141.

²³³ *Íbidem*, ps. 141-142.

población, concretados en la denominada “crisis de los refugiados”²³⁴. Esta crisis se manifestaría en miles de balteros dirigiéndose a las costas estadounidenses en situación penosa, levantando con ello la indignación en los medios de comunicación del vecino norteamericano.

Según algunos autores, a este golpe de estado habría contribuido el propio Aristide, al haber desarrollado una forma de actuar más propia de un líder de la oposición que de un gobernante, además de no respetar la independencia del parlamento y de ofrecer escasos incentivos para el compromiso²³⁵, manteniéndose a la defensiva con unas elites que, por otro lado, no parecían haber renunciado a sus prerrogativas y privilegios y que antes que después –tal y como se preveía- recurrirían al uso de la fuerza, como ya habían hecho en otras ocasiones²³⁶ y que, de hecho, obligarían a utilizar nuevamente la violencia para reinstaurar al depuesto presidente en el gobierno del país. Tras el golpe de estado de 1991, se decretó todo un embargo por parte de la OEA hacia Haití, organización que además condenó el golpe de estado y se suspendieron varias partidas de ayuda humanitaria.

Los esfuerzos diplomáticos acabaron estancándose durante bastante tiempo, pero en febrero de 1993, -y como resultado de las presiones- el régimen de Cedras acabó aceptando la creación de una Misión Civil en Haití, esto es, la misión OAS-UN o MICIVIH, para evaluar la situación de los derechos humanos en ese el citado estado²³⁷. A 16 de junio de ese mismo año, con la consiguiente frustración por la ausencia de negociaciones de buena fe con el gobierno legítimo del presidente Aristide, el Consejo de Seguridad decretó un embargo sobre petróleo y armas en la isla caribeña y exhortó a los Estados miembros de Naciones Unidas a congelar los activos que tuviera el régimen de facto en sus respectivos estados²³⁸.

Únicamente tras haber sido decretado el citado embargo, el general Cedrás aceptó encontrarse con el presidente Aristide y negociar la transición a un gobierno civil. Tras encontrarse a 3 de julio de 1993, en la Isla del Gobernador –Nueva York-; Cedrás

²³⁴ MINTZ, S. W. (1995), “Can Haiti Change?... *op.cit.*

²³⁵ PASTOR, R. (1997), “A Popular Democratic Revolution in a Predemocratic Society...*op.cit.*, p. 121.

²³⁶ FATTON, R. (1997), “The Rise, Fall and Resurrection of President Aristide...*op.cit.*, ps. 143-146.

²³⁷ NIBLACK, P (1995), *The United Nations Mission in Haiti...op.cit.*, p. 4.

²³⁸ *Íbidem*, p. 5.

aceptó el retorno de Aristide para el 30 de octubre de 1993 y la presencia de una misión de Naciones Unidas, la misión UNIMH para que asistiese en la transición a un gobierno legítimo democráticamente. Sin embargo, este acuerdo fue incumplido cuando un barco estadounidense, el *Harlan County*, atracó en Puerto Príncipe, llevando personal de la citada misión. Grupos armados impidieron su desembarco y amenazaron con violencia contra el personal de Naciones Unidas, de la misión previa que les estaba esperando. El barco tuvo que regresar ante las citadas amenazas. Poco después, todo el personal de la misión MICIVIH fue sacado del país para su propia protección²³⁹.

Los esfuerzos diplomáticos continuaron sin éxito y en julio de 1994, el presidente Clinton declaró que todas la vía diplomática había sido agotada y el propio Consejo de Seguridad votó para autorizar la creación de una fuerza multinacional de ataque –MNF-, dirigida por el propio Estados Unidos, fundamentándose en el Capítulo VII de la Carta, autorizándosele a usar “todos los medios necesarios para restaurar al gobierno democráticamente electo de Haití²⁴⁰. Durante ese mes de agosto de 1994, Estados Unidos fue añadiendo socios para la citada fuerza multinacional, que diseñaría toda una operación para desbancar del poder al régimen de Cedras, que fue presentado al presidente estadounidense a 7 de septiembre de 1994.

Como un último intento de evitar la violencia, el presidente estadounidense despachó un equipo de alto nivel liderado por el ex presidente Jimmy Carter, que incluía al senador Sam Nunn y al general Collin Powell. Tras dos días de intensas negociaciones, el general Cedras aceptó dejar el país bajo amenaza de una intervención estadounidense. Al día siguiente, la fuerza multinacional –unos 16.000 soldados- aterrizó en Puerto Príncipe sin resistencia alguna y tres semanas más tarde, el presidente Cedras dejó el país y el presidente Aristide volvió a su puesto como presidente²⁴¹. Es de destacar que para algunos autores, el conflicto de Haití, constituye un modelo ejemplar de colaboración ente diferentes organismos internacionales como Naciones Unidas y la OEA²⁴².

²³⁹ *Íbid*, p. 5.

²⁴⁰ Resolución 940 del Consejo de Seguridad, de 31 de julio de 1994.

²⁴¹ NIBLACK, P (1995), *The United Nations Mission in Haiti...op.cit.*, p. 6.

²⁴² DAUDET, Y. (1996), “Les particularismes juridiques de la crise d’Haiti...op.cit.”, p. 37.

El establecimiento de una situación segura y estable, condujo al fin de la misión MNF dirigida por Estados Unidos y, con la aprobación de una nueva Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a la creación de una nueva misión²⁴³ –la UNMIH, compuesta mayoritariamente por soldados de Estados del Tercer Mundo como Pakistán, Bangladesh, Honduras o Nepal- cuyo comienzo se daría para el 31 de marzo de 1995. Esta creación había sido precedida por determinados conatos de violencia política y el asesinato de un destacado miembro de la oposición²⁴⁴. Las tropas americanas, en su mayoría, se retiraron cuando la UNMIH se hizo cargo de la misión, en una acción difícilmente explicable de cara a la población local, pero que en realidad respondía a los nuevos parámetros de la política exterior estadounidense, ya expuestos por Lake y el propio presidente Clinton tras el fracaso de Somalia. Consecuentemente y una vez que, de forma relativamente unilateral Estados Unidos reimpuso al líder elegido democráticamente en las urnas; la misión era cedida a Naciones Unidas para que se encargase de la administración de la construcción del estado, y de las tropas americanas únicamente quedaron ciertos destacamentos destinados a mantener el ambiente de paz y seguridad o a entrenar a determinados cuerpos del orden o la administración haitianos²⁴⁵. A pesar de todo, Estados Unidos seguiría remitiendo importantes sumas de dinero para la construcción nacional haitiana –especialmente para el desarrollo de instituciones de justicia y la viabilidad económica del país.

Asimismo, se acordó la profesionalización de las fuerzas armadas -para que no volvieresen a protagonizar un golpe de estado- y la creación de un cuerpo de policía. El 28 de abril de 1995, el presidente Aristide disolvería las fuerzas armadas, cuyas funciones serían llevadas a cabo por fuerzas policiales entrenadas por las tropas internacionales, cuyo primer cuerpo aparecería el 4 de junio de 1995, en la presencia del propio presidente y del secretario de Estado americano Warren Christopher.

Este son pues el desarrollo histórico y las circunstancias en las que se produjo la intervención americana de 1994. Una intervención mayoritariamente unilateral²⁴⁶ en la

²⁴³ Resolución 975 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 30 de enero de 1995.

²⁴⁴ Mireille Bartin, asesinado el 28 de marzo de 1995 en Puerto Príncipe.

²⁴⁵ BRAHIMI, L. (1996), “La Mission des Nations Unies: Mode d’Emploi pour une Mission de maintien de la paix”, en DAUDET, Y. Ed., *La crise d’Haiti (1991-1996)*, Ed. Cedin, Cahiers Internationaux, no. 12, París, ps. 63-64.

²⁴⁶ No hay que olvidar, que si bien Estados Unidos tuvo una importancia decisiva en la deposición de Cedras y la vuelta de Aristide, su participación en la posterior misión UNMIH fue muy reducida.

forma establecida por la doctrina Clinton y las políticas del “enlargement”, que seguía las motivaciones geopolíticas expuestas por Anthony Lake²⁴⁷ -entre las cuales se encontraba expresamente, tal y como vimos, la afluencia de refugiados. El papel del restablecimiento de la democracia en esta intervención y de la propia paz democrática como guía a seguir en política exterior fue enormemente clara, siguiendo los discursos del propio presidente Clinton y del vicesecretario de Estado Strobe Talbott.²⁴⁸ De hecho, en el discurso que dio el presidente Clinton a 15 de septiembre de 1994 para declarar su intención de restablecer a Aristide en el poder, se manifestó expresamente la idea de que “preservar la democracia en nuestro hemisferio fortalece la seguridad y la prosperidad de Estados Unidos; porque las democracias liberales son más proclives a mantener la paz y la seguridad y a crear mercados, convirtiéndose en socios comerciales más fiables y proporcionando mayores oportunidades para que los ciudadanos puedan construir el futuro de su propio país”.²⁴⁹ Siguiendo el discurso de Clinton, vemos la aparición de nuevo del gran trípode característico de la tesis de la paz democrática en la versión de Russett. Seguridad y paz, estabilidad y prosperidad económica sostenidas por la democracia liberal como forma de gobierno y elemento justificativo para la expansión de la misma, apoyada en el idealismo neowilsoniano. De hecho, Haití sería solo el primer paso de una política que tendrá un recorrido mayor en el futuro con casos como los de Bosnia o Kosovo.

Este éxito fulminante de la primera intervención fundamentada en las políticas de paz democrática fue jaleado por diferentes miembros de la Administración Clinton, desde el propio presidente al vicesecretario de Estado y animó a seguir con este tipo de políticas durante el resto de su mandato. La conciliación entre intereses e ideales a la que hacía referencia Talbott, parece que se materializaba en el caso de Haití. No debemos olvidar que de entre los diferentes objetivos que plantearon tanto Estados Unidos como la propia ONU a la hora de intervenir en el citado Estado, el más importante había sido la restauración del gobierno democráticamente electo, aunque también influyesen otro tipo de intereses, como la detención de las vulneraciones de derechos humanos, del propio flujo de refugiados a las costas del sur de Estados Unidos o la preservación de la

²⁴⁷ LAKE, A. (1993) “From Containment to Enlargement”... *op.cit.*

²⁴⁸ TALBOTT, S. (1996), “Democracy and National Interest”... *op. cit.*

²⁴⁹ SMITH, T. (1994), “In Defense of Intervention”, en *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 6, noviembre/diciembre.

credibilidad estadounidense²⁵⁰ que, tal y como vimos, había sido dañada en el conflicto de Somalia.

La paz democrática pues, se consolidaría tras Haití como uno de los pilares fundamentales de la política exterior de la Administración Clinton –particularmente en regiones como Europa Orienta y en los subsiguientes protectorados internacionales establecidos tras las intervenciones de los Balcanes-. Además dio lugar a un interesante debate en los círculos de la política exterior estadounidense entre liberales y realistas por seguir una política de estas características, a menudo fundamentada en un interés nacional poco claro.²⁵¹ Cabe añadir que la citada intervención resucitaba toda una alternativa a seguir en política exterior que ya se consideraba olvidada –pese a su presencia histórica en el imaginario social americano y la enorme popularidad que siempre tuvo en círculos políticos y académicos-; el idealismo wilsoniano. Los realistas cuestionaron además que la intervención se fundamentase en la paz democrática como guía a seguir en política exterior, el factor decisivo para ellos estaba en los elementos geopolíticos y no en la imposición de una democracia. Sin embargo, la mayoría de los críticos olvidan en este caso tres elementos fundamentales que permiten apoyar en este caso la hipótesis de Haití como primer caso de aplicación de políticas de paz democrática.

El primero, al que ya hicimos referencia en relación a los discursos lanzados por Lake, es que uno de los factores decisivos para intervenir en un estado y apoyar la construcción de una democracia eran factores precisamente geopolíticos, entre los que se cita expresamente la afluencia de refugiados y que demuestra la estrecha relación que existirá durante el mandato de Clinton entre las intervenciones humanitarias y las políticas de paz democrática. Los protectorados internacionales serán el mejor ejemplo de ello.²⁵² El segundo elemento sería la afirmación realizada por Talbott, que calificaría las políticas de expansión de la democracia como la mejor forma de conciliar intereses e ideales y esto es precisamente lo que va a caracterizar el caso de Haití, al igual que ocurriría en el futuro con otras intervenciones inspiradas en la misma causa.

²⁵⁰ NIBLACK, P (1995), *The United Nations Mission in Haiti... op.cit.*, p. 8.

²⁵¹ Aunque presente, tal y como se vio en la denominada “Crisis de los refugiados”.

²⁵² TALBOTT, S. (1996), “Democracy and National Interest”... *op. cit.*

²⁵³ Esta afirmación llevaría además a destacar que enfocar las políticas de expansión de la democracia como puro altruismo es incurrir en un profundo error del que no se libran destacados investigadores, que imposibilitaría cualquier explicación plausible de la realidad durante la Posguerra Fría. El tercero serían las continuas referencias en discursos, documentos oficiales, resoluciones de Naciones Unidas, que en su práctica totalidad consideran central la necesidad de restablecer en el poder al gobierno democráticamente electo y legítimo. No existe prácticamente ningún documento oficial, informe, resolución o discurso en relación a la Intervención en Haití que no lo recoja como elemento central. ²⁵⁴ Es indudable que la existencia de intereses nacionales, como sería frenar la avalancha de refugiados en las costas estadounidenses, es un elemento de peso, pero no parece ser el elemento central, y eso aún teniendo en cuenta que intereses e ideales, como hemos citado en los puntos anteriores, deben tenerse en cuenta conjuntamente y no de forma excluyente a la hora de analizar este tipo de políticas.

Hubo autores que, no obstante, criticaron la aplicación de las políticas de paz democrática -consideradas como “políticas activistas”-, desde un punto de vista internacionalista.²⁵⁵ Estos autores vieron en las políticas de paz democrática la constatación de un nuevo unilateralismo, que de hecho siempre acompañaría a este tipo de política exterior. Anthony Lake fue claro al respecto cuando anunció la aplicación de ese nuevo unilateralismo americano, relacionándolo directamente con las políticas de expansión de la democracia. Las políticas de paz democrática además vulnerarían, según estos autores, el principio internacional de no injerencia en los asuntos internos de otros estados –que vimos inclusive en el propio Kant-, al reservarse únicamente para aquellos estados “que hubiesen cometido el grave crimen de no ser democráticos”.²⁵⁶ El derecho internacional, consecuentemente, quedaría convertido en papel mojado ante esta política –tal y como se vería con la doctrina Bush. La victoria de los liberales sobre los realistas y a pesar de todas las críticas fue, sin embargo, enormemente clara viendo las consecuencias de la intervención en los 15 años siguientes y la futura aplicación de las políticas de paz democrática. La pregunta que deberíamos hacernos ahora es: ¿Fue realmente un éxito de cara al futuro la intervención de 1994 en Haití y consiguió

²⁵³ *Íbidem.*

²⁵⁴ Tal y como puede verse en las Resoluciones ya citadas durante la descripción del conflicto.

²⁵⁵ HENDRICKSON, D.C. (1994), “The Recovery of Internationalism” en *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 5, septiembre/octubre.

²⁵⁶ *Íbidem.*

realmente establecer una democracia estable, segura y próspera en el estado caribeño? La respuesta evidentemente es que no.

La propia misión UNMIH, se había propuesto una serie de objetivos a la hora de intervenir en Haití. Una vez impuesta una situación de estabilidad y seguridad para el desarrollo de su trabajo por parte de la MNF –bajo liderazgo estadounidense-, que puso fin a la Resolución 940 del Consejo de Seguridad, los esfuerzos de la misión UNMIH –compuesta por unos efectivos que llegarían a unas 6.000 personas- estarían dirigidas a la profesionalización de las fuerzas armadas y la creación de un cuerpo de policía, para lo que se estableció la fecha límite de febrero de 1996. Además se requería el fortalecimiento de las instituciones del Estado de derecho en Haití y especialmente de su economía, que durante el citado conflicto llegó a retroceder en un 30 % y el mantenimiento de la propia situación de paz y seguridad.²⁵⁷ A este respecto sería esencial el fondo de 64 millones de dólares que la USAID reunió a corto plazo para aportar alimento, asistencia sanitaria y algunos trabajos temporales. Asimismo se destinó al gobierno una partida de 58 millones de dólares para las elecciones y un fondo principal para la recuperación económica de 103 millones dólares, que englobaba entre otros factores la reforma de la Administración y la policía, el estímulo para la iniciativa privada y el equilibrio de la balanza comercial. Asimismo los donantes internacionales durante la cumbre de París de febrero de 1995, aportarían 1.200 millones de dólares a Haití.²⁵⁸

Por tanto y visto lo anterior podemos establecer una relación bastante estrecha entre los objetivos planteados por parte de la misión internacional –no hay que olvidar que estaríamos ante una operación de mantenimiento de la paz “de transición”²⁵⁹- y los desafíos a los que se enfrentaría la democracia haitiana en su lucha para consolidar el nuevo régimen. Estos desafíos serían de tres tipos distintos. 1- Consolidación del Estado de Derecho y de seguridad y justicia. 2- Organización y mantenimiento de una cultura y unas elecciones democráticas. 3- Desarrollo económico²⁶⁰.

²⁵⁷ NIBLACK, P (1995), *The United Nations Mission in Haiti... op.cit.*, p. 9.

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 10.

²⁵⁹ PIRNIE, B.R. (1994), *Peace Operations: Typology, Key Variables, and Critical Issues*, Ed. RAND, Santa Mónica.

²⁶⁰ Recogidos ya claramente en el Informe del Secretario General sobre la cuestión concerniente a Haití, presentado con fecha de 31 de julio de 1994. También en BRAHIMI, L. (1996), “La Mission des Nations Unies...*op.cit.*”, ps. 55-60.

1- Tal y como se recoge en la propia Resolución del Consejo de Seguridad 975, la principal misión de la UNMIH sería mantener el clima de estabilidad y seguridad, que la fuerza multinacional (MNF) había establecido. Para eso se establecieron numerosas patrullas que se han ido manteniendo día y noche regularmente. Estas patrullas han estado compuestas por miembros de la propia policía civil de Naciones Unidas (CIVPOL), de las propias Fuerzas Interinas de Seguridad Pública haitianas, de los Grupos Especiales de Operaciones Americanos y de fuerzas militares de la propia UNMIH. A esto se le añaden fuerzas de reacción rápida y varios escuadrones de caballería y de infantería²⁶¹. Parece que en un primer momento, este objetivo de mantener la paz y la seguridad pudo tener un éxito relativo y los niveles de violencia disminuyeron, con la excepción de determinados conatos, como en el caso del asesinato del líder de la oposición ya mencionado y en los que en su mayoría participaron miembros de las fuerzas armadas haitianas ya disueltas, favorecidas por la proliferación de armamento que existía en un principio y bajo la forma de paramilitares²⁶². Asimismo se decomisaron más de 16.000 armas y 13.000 –la mayoría viejas o en mal estado– fueron devueltas. No obstante se desconocía en aquel momento cuantas podían permanecer en manos de los grupos políticos²⁶³. El problema de los machetes fue aún peor de cara a su control.

En cuanto a la reforma de la policía y de la justicia, cabe destacar que las fuerzas armadas de Haití tras el golpe y con el regreso del gobierno legítimo, perdieron en buena medida la confianza de la población. Utilizadas más a menudo como instrumento de la represión de los gobernantes más que como garantes del Imperio de la Ley, perdieron todo su estatus político tras la llegada de Aristide; siendo sustituidas en sus funciones por un cuerpo de policía entrenado por las fuerzas internacionales –la Policía Nacional Haitiana, que sustituyó a la desmoralizada policía interina– y las propias fuerzas internacionales²⁶⁴. Esta policía fue entrenada por fuerzas policiales canadienses, francesas y americanas.

²⁶¹ NIBLACK, P (1995), *The United Nations Mission in Haiti... op.cit.*, p. 13.

²⁶² BRAHIMI, L. (1996), “La Mission des Nations Unies...*op.cit.*”, ps. 60-61.

²⁶³ NIBLACK, P (1995), *The United Nations Mission in Haiti... op.cit.*, p. 14.

²⁶⁴ *Íbidem*, ps. 15-16.

En lo que respecta a la justicia y para ayudar a la policía interina se llegó a crear una serie de Brigadas de Vigilancia, a las que se había permitido llevar a cabo juicios sumarios e incluso ejecutar a civiles. Se las exhortó a actuar conjuntamente con las autoridades locales y con la UNMIH, pero su existencia ponía de manifiesto la necesidad de un poder judicial independiente y efectivo y una policía eficiente. La justicia haitiana, tanto civil como penal estaba cercana al colapso y marcada por una impresionante corrupción, además de una escasa preparación y, por supuesto, escaso salario. De hecho, solo uno de cada diez casos llegó a tener sentencia en este momento histórico. Para mejorar esta situación se entregó una suma de 18 millones de dólares por parte del Departamento de Justicia estadounidense²⁶⁵, si bien con escaso éxito. No es para menos, la justicia haitiana necesitaba algo más que una simple reforma teniendo en cuenta la inexistencia de medios para que esta pudiese desempeñar su función con una cierta dignidad y la propia herencia de la dictadura de los Duvalier; la inexistencia de códigos publicados y otros instrumentos esenciales para el desarrollo de su función, el hecho de que las propias leyes estuviesen redactadas en francés y no en criollo, la falta de cumplimiento de los procedimientos descritos en las leyes, la falta de preparación de los propios magistrados –los mejor preparados engrosaron las listas de la diáspora- y particularmente de los jueces de paz –en su gran mayoría analfabetos-, las condiciones infrahumanas de las prisiones haitianas, la tradicional impunidad con la que actuaban las elites, la negativa –por miedo- de muchos jueces a enjuiciar vulneraciones de derechos humanos producidas por los paramilitares y el carácter de instrumento represivo de las elites heredado de etapas anteriores, no ofrecían una gran esperanza.²⁶⁶ Todo esto pese a los sucesivos esfuerzos como el desarrollado por el gobierno de Préval, materializados en diversos proyectos, que preveían un incremento en las sumas destinada a la dotación de los tribunales, además de la preparación de los propios magistrados en estados extranjeros culturalmente afines como Francia, Canadá o el Caribe “criollo”.²⁶⁷

En relación precisamente a otro tipo de justicia, esta vez referida a los numerosos casos de vulneración de derechos humanos durante el régimen de Cédras, se generó todo un debate que giró en torno a la necesidad de conciliar la necesidad de impartir justicia con

²⁶⁵ *Ibid*, p. 17.

²⁶⁶ O'NEILL, W. G. (1997), “ No longer a Pipe Dream? Justice in Haiti”, en ROTBERG, R.I., ed, *Haiti Renewed. Political and Economic Prospects*, Ed. Brookings Institution Press, Harrisonburg, ps. 199-207.

²⁶⁷ *Ibidem*, ps. 208-214

la de reconciliación del país y prevenir nuevos conflictos entre los diferentes grupos políticos. Sin embargo, a pesar de las declaraciones de intenciones, poco se ha hecho en relación a este asunto. La mayoría de los altos cargos implicados en tales abusos salieron del país gracias al pacto con las autoridades estadounidenses y, de aquellas personas involucradas que permanecieron en el país, muy pocas han sido sometidas a juicio –unas 26 para 1995-, en parte debido a los delicados equilibrios políticos y también a la inexistencia de pruebas –por la inexistencia de órganos judiciales imparciales y fiables en el momento en que se produjeron- y de medios para poder impartirla en condiciones aceptables. No obstante, esta impunidad ha llevado en ciertos casos a la existencia de venganza privada por parte de aquellos que sufrieron la represión en aquella etapa histórica²⁶⁸.

2-Algo parecido puede decirse respecto de la propia organización de las sucesivas elecciones²⁶⁹, en las que llegaron a intervenir en su preparación y seguridad las propias Fuerzas Especiales de Estados Unidos, las fuerzas militares de la UNMIH, la CIVPOL y la IPSF. No olvidemos, que el elemento central de la intervención en Haití, fue tratar de devolver al citado Estado al camino de la democracia, tal y como se recoge en todo documento oficial o discurso sobre el tema y, por tanto, la organización de unas elecciones exitosas era clave para el triunfo. El proceso electoral además fue monitorizado por parte de la OEA. Inicialmente se llegaron a presentar 12.000 candidatos, de los que solo 2.000 fueron rechazados en las elecciones locales y legislativas.

Un rasgo precisamente a destacar de estas elecciones, fue la caótica forma que el gobierno haitiano tendió a organizarlas, cometiéndose numerosas irregularidades, que, en palabras de algunos autores; serían menos limpias que aquellas celebradas en 1990, en parte por la mayor confianza que despertaban las instituciones y el control existente en aquel momento²⁷⁰. También se hizo constatar por los miembros de la oposición que el mayor interés de Aristide parecía dirigido a acaparar para Lavalas el mayor numero

²⁶⁸ SCHULZ, D.E. (1997), “Political Culture, Political Change, and the Etiology of Violence...*op.cit.*, ps. 105-106.

²⁶⁹ En las que, tal y como expusimos antes, se habían invertido grandes sumas de dinero por parte de la Comunidad Internacional, por no hablar de todos los recursos humanos y materiales puestos en la empresa.

²⁷⁰ PASTOR, R. (1997), “A Popular Democratic Revolution in a Predemocratic Society...*op.cit.*, ps. 132-134.

de cargos posible dentro de la CEP –Consejo de las Elecciones Provisionales-, órgano encargado de organizarlas y velar por su limpieza y que había llevado a que varios partidos políticos boicoteasen las elecciones²⁷¹. Las protestas de la oposición fueron seguidas por la remisión, por parte de la Administración Clinton del vicesecretario de Estado, Strobe Talbott; que trató de convencer a Aristide, sin éxito, de que aceptase una fórmula para incorporar a la oposición al proceso electoral²⁷². Una vez celebradas, se vieron unos resultados que beneficiaron escandalosamente al partido del gobierno, con 102 de 133 alcaldías, 66 de los 79 diputados en la Cámara de Diputados haitiana y 17 de los 18 asientos en el senado²⁷³. Tales datos hicieron que, de nuevo, la violencia política se intensificase, al igual que las denuncias de fraude e irregularidades en el proceso electoral.

Cabe añadir a lo anteriormente apuntado, el papel positivo que la propia diáspora haitiana –especialmente en Estados Unidos, Francia y Canadá- va a tener en el proceso de transición a la democracia y que se va a desarrollar de múltiples formas; estableciendo una serie de redes políticas, particularmente con líderes estadounidenses a efectos de conseguir apoyos para la misma, obtención de fondos para el estado haitiano o desarrollando una especie de “diplomacia informal” a favor de la democracia en Haití²⁷⁴. Asimismo se establecería de cara a las primeras elecciones un “décimo departamento”, esto es una décima circunscripción de ciudadanos con derecho a voto, compuesto por todos aquellos haitianos que se encontraban en el exterior y para lo cual se destinó un fondo de 250.000 dólares²⁷⁵.

Las elecciones legislativas y municipales serían sucedidas por las presidenciales, que llevaban añadida la carga del propio presidente Aristide²⁷⁶. Un presidente al que algunos consideraban un símbolo de democracia y de unidad, pero al que la Constitución no permite la reelección y muchas voces hicieron notar que era mucho más prioritario el respeto a los procesos democráticos que el hecho de que el presidente se perpetúe en el poder, dando lugar a ulteriores abusos. Precisamente y como

²⁷¹ *Íbidem*, p. 126.

²⁷² *Íbid*, p. 131.

²⁷³ *Íbid*, p. 131-132.

²⁷⁴ LAGUERRE, M.S. (1997) “The Role of Diaspora in Haitian Politics”, en ROTBERG, R.I., ed, *Haiti Renewed. Political and Economic Prospects*, Ed. Brookings Institution Press, Harrisonburg, ps. 170-181.

²⁷⁵ *Íbidem*, ps. 174-176.

²⁷⁶ NIBLACK, P (1995), *The United Nations Mission in Haiti... op.cit.*, p. 19.

consecuencia de las circunstancias ya referidas, Aristide decidió no presentarse, confirmando el citado extremo en una entrevista concedida al *New York Times* el 30 de noviembre de 1995²⁷⁷. En este sentido, el propio enviado del Secretario General de Naciones Unidas, Lakhdar Brahimi, afirmó que el apoyo de las elites al proceso estaría sujeto al apoyo que Estados Unidos diese al líder surgido de las urnas²⁷⁸, que resultó ser el segundo de a bordo de Aristide; René Préval. Otra cosa sería el establecimiento de una cultura democrática y el objetivo de desterrar la violencia como instrumento esencial de la vida política, que fracasaron estrepitosamente a la luz de posteriores eventos.

3-Lo mismo puede afirmarse respecto de las cuestiones económicas. Haití en los años 90 y con 350 dólares de renta per cápita –concentrada además en unas pocas manos-, era y es el estado más pobre del continente americano, al nivel de los estados más pobres del África Subsahariana. Además debe añadirse a esto que aquella “miserable” renta per capita estaba además sometida a las grandes desigualdades de distribución de riqueza de la sociedad haitiana y la crisis de principios de los 90 lo agudizo incluso. El desempleo ascendió hasta un 80 % de la población y el producto interior bruto retrocedió un 30 %, la lenta recuperación de la economía fue desde ese momento una continua fuente de frustraciones, que a menudo se dirigieron hacia la ONU.²⁷⁹ Como bien se ha dicho, uno de los elementos esenciales para evitar posteriores conflictos es la mejora de la situación económica.

Aristide, nombró a Leslie Delatour, un experto economista, presidente del Banco Central de Haití y se planteó una serie de objetivos prioritarios. 1- Desarrollar un plan que atrajese el apoyo internacional, ofreciendo las mejores oportunidades para el desarrollo sostenible. 2- Averiguar cuales eran las cantidades exactas que debía Haití a la Comunidad Internacional y obtener nuevas ayudas. 3- Atraer a los expertos técnicos y administrativos que permitiesen llevar a cabo los proyectos de desarrollo. 4-Establecer unas bases macroeconómicas estables que permitiesen contener la inflación. 5- Reducir las barreras al comercio y disminuir el poder de los monopolios. 6- Privatizar las

²⁷⁷ PASTOR, R. (1997), “A Popular Democratic Revolution in a Predemocratic Society...*op.cit.*”, p. 132.

²⁷⁸ NIBLACK, P (1995), *The United Nations Mission in Haiti... op.cit.*, p. 19.

²⁷⁹ *Íbidem*, ps. 20-21.

ineficientes corporaciones estatales²⁸⁰. Como ya se supondrá las citadas medidas tuvieron un éxito que se demostraría poco claro a lo largo del tiempo. Estas medidas fueron además esenciales para constatar el cambio de discurso económico del presidente Aristide, respecto de sus primeros discursos como líder del movimiento Lavalas.

La gravedad de la situación económica haitiana en los años 90 era preocupante. De hecho, hubo expertos economistas que consideraron que ante la propia situación del Estado haitiano, debía ser la iniciativa privada y no la estatal la que llevase el peso principal en la consecución de un desarrollo económico haitiano, para cuya consecución había actividades en las que la Administración Pública no estaba equipada correctamente –y no restar peso a otras actividades como la educación, para la que no se habían presentado planes de financiación, como muchos otros proyectos económicos del partido Lavalas. Además debía crearse un ambiente que fomentase la inversión y redirigir la actividad del estado a aquellas actividades en las que no hubiese alternativa privada como la construcción de infraestructuras o la seguridad²⁸¹. La educación era otro de los asuntos pendientes cuya reforma urgía, pues era necesaria para el desarrollo de cualquier tipo de actividad cualificada o para el propio establecimiento de un proceso democratizador²⁸². La falta de preparación de los cuadros docentes, de materiales para los alumnos y para las propias escuelas, la escasa importancia que se le ha asignado a este asuntos con respecto a otras prioridades del gobierno haitiano, el tradicional desarrollo del sector privado en la educación frente al público o la escasa tradición educativa de la propia Haití²⁸³ –cuyos habitantes han llegado a identificar democracia con privatización-, son algunos de los factores que impiden confrontar un problema que se arrastraba ya de largo y al que hay que enfrentarse necesariamente para poder conseguir el establecimiento de una democracia estable y desarrollada en un estado que adolece de graves problemas de formación.

Otros autores llegaron a afirmar que el éxito del desarrollo en Haití vendría determinado por la extensión del mismo a las zonas rurales donde, al fin y al cabo, vivía gran parte

²⁸⁰ PASTOR, R. (1997), “A Popular Democratic Revolution in a Predemocratic Society...*op.cit.*”, p. 125.

²⁸¹ GRAY, C. (1997), “Alternative Models for Haiti’s Economic Reconstruction”, en ROTBERG, R.I., ed, *Haiti Renewed. Political and Economic Prospects*, Ed. Brookings Institution Press, Harrisonburg, ps. 183-188.

²⁸² PROU, M. E. (1997), “Haitian Education under Siege: Democratization, National Development, and Social Reconstruction”, en ROTBERG, R.I., ed, *Haiti Renewed. Political and Economic Prospects*, Ed. Brookings Institution Press, Harrisonburg, ps. 220-225.

²⁸³ *Íbidem*, ps. 215-220.

de la población y, particularmente, la más empobrecida. Se debían por tanto extender el incremento de la renta per capita, de los servicios básicos de la población como educación o sanidad a estas zonas, apoyándose en actores locales diversos y en las ONG's. Esto serviría además para revertir el proceso migratorio a las ciudades, frenar la erosión del suelo, crear un ambiente más propicio para la iniciativa privada y un mejor funcionamiento del Estado –contrariamente a lo que se creía antes, al expandir la industria manufacturera urbana solamente- y apoyar la agricultura del desarrollo²⁸⁴.

Algunos expertos condicionaron la recuperación de una economía que, pese a las inyecciones internacionales crecía muy lentamente, a la realización de unas elecciones exitosas libres de fraude y, además, a la propia sustitución de la UNMIH. Estas proyecciones esperanzadoras no llegaron a cumplirse, a pesar de que ambos hechos se produjeron -no obstante, resultaron una prueba más del condicionamiento del desarrollo de la economía a la propia existencia de una democracia, tal y como afirmó Russett. Se consideró esencial evitar, por tanto, la decepción y la frustración de expectativas producidas como resultado de las altas expectativas puestas por la población en el resultado de la intervención internacional.²⁸⁵ No es para menos, la economía se ha convertido en uno de los grandes talones de aquiles de la sociedad haitiana. Además de aquella escasa renta per cápita a la que antes hicimos referencia, nos encontramos con un Estado que en vísperas de la intervención internacional, tenía al 25 % de los niños sufriendo de malnutrición. Un Estado, donde solo el 20 % de la tierra es cultivable y donde, cada año, 6.000 hectáreas de tierra sucumben a la erosión. Un Estado que posee un crecimiento demográfico de un 2 % anual, en el que sus habitantes poseen una esperanza de vida de 57 años, baja si la comparamos con otras de su entorno como Costa Rica u Honduras. Además solo existe un médico por cada 11.000 habitantes, la tasa de mortalidad infantil es de 41 por cada mil, superando ampliamente la de sus vecinos y el analfabetismo afectaba en 1995 a porcentajes de la población que se estiman entre el 47 y el 85 %, porcentaje sin parangón entre los estados del hemisferio occidental²⁸⁶. Esto por no hablar de otros indicadores negativos como el incremento del tráfico de drogas o de que en una fecha tan temprana como 1996, la ayuda asignada por

²⁸⁴ CATANESE, A.V. (1997), "Priorities in the Economic Reconstruction of Rural Haiti", en ROTBERG, R.I., ed, *Haiti Renewed. Political and Economic Prospects*, Ed. Brookings Institution Press, Harrisonburg, ps. 189-197.

²⁸⁵ BRAHIMI, L. (1996), "La Mission des Nations Unies...*op.cit.*", ps. 60-66.

²⁸⁶ ROTBERG, R.I. (1997), "Haiti's Last Best Chance", en ROTBERG, R.I., ed., *Haiti Renewed. Political and Economic Prospects*, Ed. Brookings Institution Press, Harrisonburg, ps. Vii-Xii.

Estados Unidos a la economía haitiana –que en 1995 ascendía a 235 millones de dólares-, se redujo a la mitad.²⁸⁷ ¿Con estas estadísticas es posible construir en Haití una democracia liberal a la occidental?

Tal y como vimos en relación al denominado “imperialismo liberal”, para conseguir establecer una democracia segura, estable y próspera en la que puedan funcionar las restricciones establecidas por la Academia son necesarios: unos medios de comunicación independientes, un poder judicial eficiente e independiente, un poder ejecutivo no corrompido, unas elecciones libres, un determinado estándar en derechos y libertades civiles y unas fuerzas de orden público que supriman las amenazas para la seguridad nacional e internacional. Aspectos que coinciden con los objetivos y los desafíos que acabamos de describir, son las “condiciones críticas para el éxito”.

En la práctica nada de esto se ha producido en Haití²⁸⁸ a pesar de las intenciones, de los recursos y aportaciones monetarias y humanas y de los proyectos y objetivos ya descritos²⁸⁹. Muy al contrario, la corrupción en el poder ejecutivo sigue a niveles estratosféricos, las intervenciones ilícitas de militares y otros actores políticos y económicos en las elecciones continúan, las redes del narcotráfico no han podido ser erradicadas, la violencia y el crimen con motivaciones claramente políticas por parte de determinadas elites sigue presente, la vulneración de los derechos y libertades civiles de la población son constantes y las fuerzas de seguridad y orden son en la realidad inoperantes. En el origen del citado fracaso pueden situarse tanto factores de carácter general como circunstancias particulares a las que ya hemos hecho referencia.

Con toda crudeza puede decirse que la democracia liberal no pudo ser establecida en Haití –a lo que contribuyó la falta de sensibilización cultural de las potencias ocupantes respecto de la propias particularidades sociales y culturales y, concretamente, de la historia y de la cultura democrática haitiana- y que el estado predatorio no pudo ser desmantelado y reconvertido en un estado al servicio de los ciudadanos. Esto último ha sido debido en parte a que, por mucho que determinadas instituciones del estado

²⁸⁷ SCHULZ, D.E. (1997), “Political Culture, Political Change, and the Etiology of Violence...*op.cit.*, p.104.

²⁸⁸ AIN, G. (2009), “Intervención internacional. Haití: receta repetida, fracaso anticipado” en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nº 10, febrero. www.relacionesinternacionales.info

²⁸⁹ Que, sin embargo, si que prueban que el establecimiento de una democracia liberal en Haití fue el objetivo central de la intervención estadounidense.

predatorio como el ejército haitiano haya sido desmanteladas, las condiciones económicas y culturales que lo inspiraron han permanecido con escasos cambios²⁹⁰; y es que parece imposible que una situación económica, política y social generada a lo largo de 200 años de historia, pueda ser borrada en tan poco tiempo. Tampoco se inició debate alguno sobre la necesidad de formular un nuevo contrato social entre las elites y el pueblo, que les concienciase sobre la necesidad de cooperar y trabajar juntos para hacer frente a los problemas del estado y evitar repetir situaciones como las vividas durante el conflicto ya analizado. En este sentido, las posteriores presidencias de Aristide y Preval resultaron una pérdida de tiempo que en la práctica anulaban lo que en su momento se consideró “unos de los pocos éxitos en política exterior del presidente Clinton”²⁹¹.

Las elecciones no pudieron solucionar los problemas de Haití y, con el paso del tiempo, se ha conseguido demostrar que el intento estadounidense de establecer una democracia en el país no solventó los desafíos a los que se ha venido a enfrentar el citado estado. Haití será, por tanto, el primer ejemplo –de muchos- que demostraría que la paz democrática no es la panacea para los problemas del mundo²⁹² y que no debe ser aplicada sin tener en cuenta sus enormes riesgos. La teoría no fue capaz de implementarse por si misma y, desde luego, podemos afirmar que si alguna vez hubo democracia liberal en Haití, esta no conllevó el desarrollo ni la prosperidad, que algunos de sus defensores -como Russett- anunciaban.

De hecho, con la intervención en Haití se observaría un fenómeno que se repetirá en futuras intervenciones y que pondrá de manifiesto una realidad que hasta el momento nadie ha querido aceptar y es el hecho de que nadie sabe como se construye una democracia liberal y que no existe una receta universal a aplicar para casos tan diversos. Esto es, que si bien existen toda una serie de indicaciones en relación a elementos necesarios para que una democracia funcione, es más fácil teorizar sobre el tema que llevarlo a cabo de forma práctica y aplicarlo a contextos fundamentalmente diferentes. Esta situación será un problema constante en las políticas de paz democrática desde Haití hasta Irak. Este factor general, se sumaría a los problemas que cada caso en

²⁹⁰ SCHULZ, D.E. (1997), “Political Culture, Political Change, and the Etiology of Violence...*op.cit.*, p. 101.

²⁹¹ *Íbidem*, p.108.

²⁹² En determinadas ocasiones como veremos en Afganistán e Irak incluso los empeoraría.

concreto aportaría –por sus circunstancias históricas, políticas, sociales o económicas concretas-, poniendo de manifiesto que las particularidades de cada supuesto en concreto aportarían tanto al fracaso como los elementos genéricos.

Consecuentemente y para comprender la evolución histórica de la intervención en Haití, cabe añadir que, si bien y a corto plazo, el presidente Aristide pudo finalizar su primer mandato y traspasar el poder en lo que sería la primera alternancia democrática de su historia al presidente Préval en 1995- de lo que se congratularon tanto Talbott como Clinton-; la historia volvió a repetirse con la nueva deposición de Aristide en 2004, el retorno de Préval y la subsiguiente operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, que supuso la confirmación de que más de una década después de la intervención americana en Haití, la democracia seguía siendo una ficción y los problemas que ya existían en 1994, no se resolvieron o incluso empeoraron.²⁹³ El terrible terremoto de 12 de enero de 2010, con sus más de 200.000 fallecidos y 250.000 heridos, y la virtual destrucción del Estado haitiano²⁹⁴, demostró cual era la realidad de Haití y la inutilidad de los esfuerzos de las potencias intervinientes hasta el momento, así como de los protectorados previamente establecidos.

Los esfuerzos materializados por una serie de potencias en la Conferencia de Donantes para Haití, celebrada en Nueva York el 31 de marzo de 2010, se concretaron en la concesión de 9.900 millones de dólares a invertir en la reconstrucción de Haití –unos 5.500 millones en los dos primeros años-. Estados Unidos donaría unos 1.150 millones, la Unión Europea 1.600, España 346 millones y Brasil 172.²⁹⁵ Además, se comenzó a hablar de la posibilidad de establecer un nuevo protectorado en el país²⁹⁶; ejemplo más que suficiente para entender que las principales potencias no han comprendido la historia ni las circunstancias políticas y sociales concretas del país caribeño y piensan repetir los errores del pasado; realizando un considerable desembolso, que, desafortunadamente, no parece que vaya a tener más éxito de lo que esfuerzos previos tuvieron en el pasado. Este error podría resultar más que censurable si tenemos en cuenta que, nuevamente, se pretende dar solución a los problemas planeados con recetas

²⁹³ TOKATLIAN, J.G. (2010), “El retorno de la cuestión militar a Latinoamérica”, *Política Exterior*, vol. XXIV, no° 135, mayo/junio, p. 138.

²⁹⁴ “Haiti Earthquake of 2010”, *The New York Times*, 19 de febrero de 2010.

²⁹⁵ “Donantes para Haití imaginan renovación nacional”, *Departamento de Estado de Estados Unidos*, 1 de abril de 2010.

²⁹⁶ TOKATLIAN, J.G. (2010), “El retorno de la cuestión militar a Latinoamérica...*op.cit.*”, p. 152.

fallidas y utópicas que, de establecerse, conducirían a un nuevo despilfarro de dinero y recursos –tanto humanos como materiales-, que no aportaría nada a cambio para Haití o para sus benefactores.

En este sentido, la reacción hostil y desesperada contra las tropas internacionales de una población haitiana, que sufre los efectos de una epidemia de cólera, que no ha visto cumplidas las expectativas ni las promesas de Occidente o que se enfrenta a unas elecciones calificadas de antemano como fraudulentas o fallidas en las actuales circunstancias²⁹⁷, no dejan lugar a dudas. Haití seguirá siendo una causa perdida para la Comunidad Internacional, sin que parezca haber solución posible más allá de la retirada de aquellas potencias que un día pensaron que el establecimiento de una democracia en el país caribeño sería el principio del fin de los problemas de haitianos y foráneos. Sirvan como reflexión las palabras de los representantes de una de las ONG's más destacadas de la isla Caribeña –Caritas-, en medio de toda la escandalera que se produjo en relación al retorno del ex dictador Jean Claude Duvalier –Baby Doc-, atizada por algunas de las ONG's más destacadas en cuestiones de derechos humanos –a las que ahora se acusa de “tiranizar” y no colaborar con el deslegitimado gobierno haitiano de Préval- en las que se plantea que la prioridad de los haitianos no son las elecciones, sino poder comer y trabajar. Sobrevivir es lo primero, “las elecciones pueden venir después”.²⁹⁸

B) Bosnia.

La intervención humanitaria en Bosnia, ha sido uno de los capítulos más destacados de la doctrina Clinton durante los años 90. La desmembración de la antigua Yugoslavia fue calificada por autores y políticos tan vinculados al citado conflicto como Richard Holbrooke como “el mayor fracaso en la seguridad colectiva de Occidente desde los años 30”²⁹⁹. Esta sucesión de guerras dio lugar a todo un proceso de limpieza étnica³⁰⁰,

²⁹⁷ “Mired in Crises, Haiti Struggles to Focus on Election”, *The New York Times*, 21 de noviembre de 2010. Es una de tantas noticias que han aparecido tocando este tema.

²⁹⁸ “La necesidad del país no eran las elecciones”, *ABC*, 18 de enero de 2011.

²⁹⁹ HOLBROOKE, R. (1995), “America, A European Power”, en *Foreign Affairs*, vol. 74, no. 2, marzo/abril.

que produciría como consecuencia miles de muertos y vulneraciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos de las diferentes poblaciones, que según algunos autores se fundamentaba en la existencia de una serie de odios históricos irreconciliables entre los distintos grupos étnicos³⁰¹. Naturalmente las causas de este conflicto son mucho más profundas y complejas de lo que se quiere reconocer, de igual forma que en Haití, siguen siendo debatidas por los diferentes expertos en el tema.

Nuevamente, y al igual que en el caso de Haití, nuestro interés no va a focalizarse tanto en los aspectos humanitarios del conflicto, como en el intento de construcción de una democracia a raíz del protectorado internacional, que se va a establecer en el antiguo miembro de la Federación Yugoslava. Esto es así, porque al igual que ocurrió en Haití y ocurrirá en otros Estados, los intentos por establecer una democracia tuvieron como objetivo solventar los problemas del citado estado a través de esta forma de gobierno. Las potencias ocupantes pondrían énfasis en la necesidad de superar los conflictos étnicos, garantizar la seguridad y los derechos de los ciudadanos, restablecer el imperio de la ley y promover el desarrollo económico del estado. Nuevamente estamos ante la aplicación del denominado imperialismo liberal.

Por supuesto la solución para todos estos problemas será el establecimiento de una democracia liberal, al ser la forma de gobierno ideal para garantizar la seguridad, la estabilidad y la prosperidad económica de cualquier estado. A pesar de todo y como va a ser habitual, las expectativas de las potencias intervinientes no se verán acompañadas por los hechos resultantes de la intervención y construcción de la democracia en el citado protectorado internacional. Parece interesante plantear, que en el conflicto de los Balcanes, la paz democrática no solo está presente en el debate político, sino también en el teórico³⁰² –dada la condición de estado en transición a la democracia que la Yugoslavia de aquella época ostentaba y facilitaba por tanto la existencia de un conflicto armado-. Es preciso, no obstante, y a la vista del carácter práctico del presente

³⁰⁰ Como no había sido conocido desde los tiempos de Hitler y Stalin.

³⁰¹ KAPLAN, R.D. (1996), *The Balkan Ghosts: A Journey Through History*, Ed. Penguin Books, Paperback, Nueva York.

³⁰² MANSFIELD, E. D. y SNYDER, J. (2007), *Electing to Fight. Why Emerging Democracies Go to War*, Ed. The Mit Press, Paperback, Boston. Sería de hecho el ejemplo más claro de cómo aquellos estados inmersos en una transición a la democracia, son más proclives a verse envueltos en conflictos armados.

estudio, dar unas pinceladas históricas sobre el conflicto en Bosnia para comprender las intenciones de las potencias intervinientes y el establecimiento del protectorado.

Desde principios del siglo XX, los Balcanes se convertirían en una fuente incesante de conflictos a causa, no solo de los antagonismos étnicos de las diferentes poblaciones que los habitaban, sino de las ambiciones de potencias extranjeras, ya a principios del siglo XX estos conflictos tuvieron su papel en el desencadenamiento de la I Guerra Mundial y fueron teatro de operaciones en la II, tras lo que se desarrollaría el largo –e inusualmente estable- gobierno del Mariscal Tito.³⁰³ Toda la apariencia –en ocasiones superficial- de “espléndida” convivencia entre los diferentes grupos étnicos finalizaría con la muerte de Tito en 1981 y el crecimiento del nacionalismo serbio –en ascenso desde los años 70-, que acabaría por sustituir a los ideales democráticos y los principios liberales existentes en las transiciones a un sistema político y económico liberal de otras partes del antiguo bloque soviético³⁰⁴. Además, esta situación se vio acompañada por la propia descomposición del sistema económico imperante durante el gobierno de Tito, que obligaría al primer ministro yugoslavo Branko Mikulic, a adoptar una serie de medidas estructurales que harían a su gobierno extremadamente impopular. De hecho, ante las continuas huelgas y oposición que afrontaba –especialmente a partir de julio de 1988-, el politburó debió dimitir en su conjunto y, ya en 1989, la propia asamblea serbia votó la supresión de la autonomía de las regiones de Kosovo y Vojvodina, como primer paso que acreditaría las intenciones serbias de controlar Yugoslavia o romper con ella³⁰⁵.

Históricamente se ha atribuido el final del ideal yugoslavo al presidente serbio Slobodan Milosevic, que tomó el poder en 1987. Aliándose con los nacionalistas serbios, pretendió llevar a efecto el proyecto de la denominada “Gran Serbia”. El primer objetivo de Slobodan Milosevic serían las provincias de Kosovo y Vojvodina, a las que se otorgó una amplia autonomía bajo la Constitución de 1974, que permitió tener a sus

³⁰³ Para analizar la historia previa de Yugoslavia o el conflicto de los Balcanes, con especial atención al régimen de Tito podemos destacar MALCOLM, N. (2002), *Bosnia. A Short History*, Ed. Pan Books, Londres, ps. 136-212. WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, ps. 242-249. VILANOVA, P. y SAURA, J. (1997), *El proceso de paz en Bosnia-Herzegovina después de los Acuerdos de Dayton. Informe y selección de documentos*, Ed. Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona, p. 5. HOLBROOKE, R. (1.999), *Para acabar una guerra*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, ps.1- 51.

³⁰⁴ HOLBROOKE, R. (1.999), *Para acabar una guerra*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, p. 51.

³⁰⁵ MALCOLM, N. (2002), *Bosnia. A Short History...op.cit.*, ps. 209-212.

habitantes sus propias fuerzas policiales, tribunales y políticas de defensa³⁰⁶. Naturalmente, esta situación no agradó a la minoría serbia, que se sintió amenazada en sus privilegios e intereses económicos y que había pasado de ser mayoritaria a tener una representación de solo un 10 % de la población³⁰⁷. Esta población fue especialmente sensible a las proclamas del nacionalismo serbio, que además otorgaba una relevancia especial a la provincia serbia de Kosovo por estar situado allí el denominado Campo del Mirlo, donde los serbios fueron “heroicamente” derrotados por los turcos en el siglo XIV. Entre estas proclamas es de destacar el discurso lanzado por Slobodan Milosevic en ese mismo escenario –donde se encuentran los huesos del príncipe Lazar, muerto en esa batalla- ante un millón de serbios, a raíz del sexto centenario de la derrota de ejército serbio por los turcos y que algunos autores tienden a asociar con el desencadenamiento de las guerras que llevarían a la independencia de las sucesivas repúblicas que componían la antigua Yugoslavia³⁰⁸.

En realidad la situación parece ser mucho más compleja que eso, en un Estado donde por lo general habían llegado a convivir pacíficamente los diferentes grupos étnicos, pese a las citadas rivalidades y conflictos históricos, y donde, en palabras de algunos importantes líderes; “no existían notables diferencias físicas ni étnicas entre ellos y, de hecho, los matrimonios étnicos eran muy comunes”³⁰⁹. Como consecuencia de esto y a raíz de las citadas relaciones interétnicas, las ayudas mutuas durante la guerra no serían precisamente una excepción. La utilización política del nacionalismo por parte de las élites serbias fue enormemente clara y, si hacemos caso a Mansfield y Snyder, la existencia de una notable inseguridad sobre la defensa de sus intereses en un estado que estaba viviendo una transición a la democracia, tendría como claro efecto el subsiguiente conflicto³¹⁰.

Mansfield y Snyder no son los únicos en apuntarse a la existencia del citado debate en relación al inicio del conflicto, otros autores como el citado Kaplan³¹¹ –siguiendo a Rebecca West- habla de los citados odios ancestrales y Holbrooke de una serie de factores en el desencadenamiento del conflicto que incluyen, entre otros; la

³⁰⁶ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, ps. 244-245.

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 244.

³⁰⁸ HOLBROOKE, R. (1.999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, p. 52.

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 48.

³¹⁰ MANSFIELD, E. D. y SNYDER, J. (2007), *Electing to Fight...op.cit.*, ps. 249-253.

³¹¹ KAPLAN, R.D. (1996), *The Balkan Ghosts...op.cit.*

interpretación equivocada de la historia de los Balcanes, el final de la Guerra Fría y los cambios subsiguientes deficientemente adaptados en el caso de Yugoslavia, además del comportamiento de los dirigentes yugoslavos, la actitud inicial indecisa de la Administración de George H.W. Bush y la equivocada creencia de los europeos en la posibilidad de gestionar el peor conflicto que se había visto en Europa durante décadas por sí mismos³¹². Existen autores que defienden incluso que la presión de la Administración de George H.W. Bush, conforme a la cual se retiró cualquier tipo de apoyo económico por organismos como el Fondo Monetario Internacional a Yugoslavia y la subsiguiente crisis económica, también favoreció el citado conflicto³¹³. Es un debate que, tal y como dijimos, todavía continúa.

Milosevic pronto revocó los beneficios que se habían otorgado a las provincias de Kosovo y Vojvodina, alarmando con ello a los Estados occidentales, que temían un nuevo conflicto en una zona tan históricamente sensible a los mismos. Sin embargo las medidas preventivas de presión contra el nuevo régimen serbio no llegaron a hacerse efectivas por parte de la Administración de George H.W. Bush ante el temor de perjudicar a toda la población por los abusos en relación a los derechos humanos cometidos por el presidente serbio. A esto y según afirma el propio enviado especial estadounidense Richard Holbrooke, se añadiría la creencia en la inevitabilidad de los odios étnicos “ancestrales” existentes en la región y en el escepticismo ante la imposición de un definitivo final del conflicto que pudiese llegar desde el exterior.³¹⁴

Muy pronto comenzarían las secesiones de las diferentes repúblicas yugoslavas, comenzando por Eslovenia, la más rica y pequeña de las seis existentes, que desde 1989 comenzó a plantear una serie de desafíos directos, que desembocaron en una guerra de diez días entre Eslovenia y Yugoslavia; a la que se pondría fin con un acuerdo de Milosevic y el presidente esloveno Kucan a 27 de enero de 1991, y si bien este caso no planteó “demasiados problemas”³¹⁵; el de Croacia fue distinto. Ya en agosto de 1991, dirigidos por un teniente coronel del antiguo ejército yugoslavo, Ratko Mladic, una serie de irregulares locales lanza un ataque contra Kijevo, un pueblo croata aislado de

³¹² HOLBROOKE, R. (1.999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, p. 46.

³¹³ GOW, J. (1992), *Legitimacy and the Military: The Yugoslav Crisis*, Belhaven Press, Londres, p. 306.

³¹⁴ HOLBROOKE, R. (1.999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, ps. 52-56.

³¹⁵ Quizá debido a su relativa homogeneidad étnica y a que, en realidad, su salida facilitaba los planes de Milosevic de construir su gran Serbia, apartando a una de las regiones donde la población serbia tenía un menor peso.

la región croata de la Krajina –controlada por los serbios³¹⁶. En el Estado federado yugoslavo de Croacia vivían 600.000 serbios que temían por su futuro y a los que el gobierno croata no terminó de garantizar sus derechos de forma efectiva, lo cual pareció contribuir a encender los ánimos y desencadenar el citado conflicto³¹⁷. A esta situación no fue ajeno el hecho, de que tanto el presidente Franjo Tudjman como su gobierno eran nacionalistas croatas convencidos, como se deriva de sus primeros discursos y determinadas actitudes como el esfuerzo de los nacionalistas croatas por la supresión del voto serbio en los referéndums de independencia que se avecinaban; facilitando la labor a los extremistas y paramilitares serbios que se empezaban a organizar.³¹⁸

El resultado fue que la citada población fue armada por el Ejército del Pueblo Yugoslavo, que se enfrentaría a las fuerzas de la Unión Democrática Croata por el control de la provincia de Krajina tras la independencia del Estado croata –precedida por un referéndum en el que el 92 % de la población se pronunció a favor de la secesión y cuya independencia fue reconocida rápidamente por Alemania y el Vaticano en una decisión que sigue sin estar exenta de polémica por su probable influencia en el desencadenamiento del conflicto.³¹⁹ De hecho, pese a las afirmaciones del propio Cyrus Vance en relación a que el reconocimiento alemán de Croacia haría inevitable el inicio de la guerra en Bosnia, la respuesta de Alemania fue la de considerar que con el tiempo se demostraría que su política era “correcta”.³²⁰ Muy pronto los combates se habían extendido a la mayor parte del territorio de Croacia, incluyendo ciudades como Vukovar, que caería junto con la región denominada Eslavonia Oriental³²¹ y en ella participaron fuerzas paramilitares dirigidas por criminales de guerra como Zeljko Raznjatovic –Arkan- o Vojislav Sesjel³²², autores de numerosas atrocidades durante el conflicto³²³, que además producirían la correspondiente respuesta croata. Es de destacar que, al respecto, existen autores que ponen énfasis en estas independencias –Eslovenia y

³¹⁶ *Ibidem*, p. 57.

³¹⁷ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, ps. 245-246.

³¹⁸ DONIA, R.I. y FINE, J. V. A. (1997), *Bosnia and Hercegovina. A Tradition Betrayed*, Ed. Hurst & Company, Londres, ps. 223-227.

³¹⁹ HOLBROOKE, R. (1.999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, ps. 58-61.

³²⁰ RIEFF, D. (1996), *Slaughterhouse.Bosnia and the Failure of the West*, Ed. Simon & Schuster, Nueva York, p. 16.

³²¹ Que tendría un enorme peso según Holbrooke en las negociaciones de Dayton de 1995, a efectos de conseguir su devolución pacífica a Croacia.

³²² Consideradas a si mismas como “cetnik”.

³²³ MALCOLM, N. (2002), *Bosnia. A Short History...op.cit.*, p. 226.

Croacia- como consecuencia del amplio desarrollo económico que poseían frente al resto.

Hasta ese momento, las negociaciones de paz dirigidas por el ministro de Asuntos Exteriores británico lord Carrington y por el ex secretario de Estado Cyrus Vance se habían demostrado inútiles³²⁴. La respuesta internacional en ese momento fue la convocatoria de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, que vio el desarrollo de las divergencias entre los diferentes gobernantes europeos en torno al asunto. Los británicos se negaron a mandar tropas “para imponer la paz sino había paz que imponer” y probablemente con ello se perdió una oportunidad de oro para prevenir el conflicto. En la práctica se aprobó un embargo de armas para la antigua república yugoslava que se concretaría en la Resolución 713 del Consejo de Seguridad³²⁵ que, según se afirma, tiene como principios inspiradores el mantenimiento de la paz y de la seguridad en la región. También recogió explícitamente y para contentar a las potencias emergentes que tenían sitio en el citado órgano, que “la resolución no suponía una erosión del poder soberano de ninguna de las partes implicadas en el conflicto”.

Milosevic acabó aceptando los términos de un acuerdo en febrero de 1992, toda una fuerza de paz de Naciones Unidas de unos 12.500 hombres se desplegó en el territorio y las potencias internacionales acabaron reconociendo la independencia de Eslovenia y Croacia³²⁶. El primer problema al que se enfrentarían sería la posibilidad de que tomando como ejemplo las citadas secesiones de Eslovenia y Croacia, los propios serbios de Krajina tuviesen derecho a hacer lo propio. Sin embargo, la denominada Comisión Badinter de Arbitraje decidió aplicar el principio de *uti possidetis*, lo que obligaría a que los serbios viviesen como minoría en territorios controlados por otras etnias, cuestión incompatible con las ambiciones de la “Gran Serbia” de los nacionalistas³²⁷. Esta cuestión tendrá una relevancia fundamental, tal y como veremos, en el conflicto propiamente bosnio, que se desarrollará entre 1992 y 1995, ante la disyuntiva a la que se tendría que enfrentar la población serbia de vivir en un estado controlado por sus enemigos croatas y musulmanes. En cualquier caso, el terreno sobre el que se estableció esta primera paz se demostraría extraordinariamente frágil e

³²⁴ HOLBROOKE, R. (1.999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, ps. 57-58.

³²⁵ Resolución 713 del Consejo de Seguridad, de 25 de septiembre de 1991.

³²⁶ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, p. 248.

³²⁷ *Ibidem*, ps. 248-249

inseguro, con enormes costes como fueron el hecho de que si bien un tercio de Croacia se encontró protegido por fuerzas de paz de Naciones Unidas, en realidad este territorio era controlado por las fuerzas serbias, con la consiguiente limpieza étnica de la población croata “bajo la mirada pasiva de las tropas internacionales”, produciendo un legado de nacionalismo croata reprimido que acabaría estallando tres años después³²⁸.

Para ese momento, la Comunidad Internacional y, particularmente, la Comunidad Europea y Estados Unidos, habían abandonado cualquier apoyo a una Yugoslavia unida y multiétnica, lo que también ayudaría en la desmembración que se iba a producir.³²⁹ Tras el reconocimiento de la independencia de las diferentes repúblicas que formaban parte de la antigua Yugoslavia, el inicio del conflicto en Bosnia era solo cuestión de tiempo³³⁰. Tras el reconocimiento de la independencia de las diferentes repúblicas que formaban parte de la antigua Yugoslavia, el inicio del conflicto en Bosnia no se hizo esperar. No es casualidad, por otro lado, que la denominada *Declaración Islámica* fuese publicada de nuevo en 1990, con las referencias del propio Itzebegovic a un Estado que “debía suprimir la prostitución, el alcoholismo y la pornografía” y reconocía la existencia de una *umma* que trascendía las fronteras. No obstante, Itzebegovic se pronunciaría en contra de la imposición de un gobierno islámico por la fuerza y no por la persuasión y la religión. Esto, sin embargo, serviría para que los serbios desencadenasen toda una campaña de propaganda en contra del fundamentalismo islámico que justificaría su lucha. Asimismo, es de destacar que en las elecciones celebradas en diciembre de 1990, el partido de Itzebegovic –Partido de la Acción Democrática” ganó 84 de 240 escaños, a los que se sumarían otros 13 de diferentes partidos musulmanes. En el caso de los croatas y serbios, serían 49 y 85 respectivamente, más unos 7 yugoslavos.³³¹ Estas elecciones no suprimirían la tensión existente durante el citado periodo que se iría incrementando con el transcurrir de los acontecimientos.

Al constatar que la única solución para las minorías serbias, según lo establecido en la Comisión Badinter, es vivir en Estados cuya población es mayoritariamente perteneciente a otra etnia; los planes de anexión y conquista de Bosnia comenzaron.

³²⁸ HOLBROOKE, R. (1.999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, p. 61.

³²⁹ DONIA, R.I. y FINE, J. V. A. (1997), *Bosnia and Hercegovina...op.cit.*, p. 230.

³³⁰ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, ps. 249-257.

³³¹ MALCOLM, N. (2002), *Bosnia. A Short History...op.cit.*, ps. 219-223.

Esta situación de tensión y conflicto fue ya constatable en el discurso de 27 de febrero de 1991 del presidente bosnio Alija Izetbegovic ante el parlamento, afirmando que “sacrificaría la paz por una Bosnia-Herzegovina soberana pero no sacrificaría la soberanía por esa paz en Bosnia-Herzegovina” y que los serbios se tomarían como una declaración de guerra³³².

El 9 de octubre de 1991, el vicepresidente serbio Mihailo Markovic afirmó que los musulmanes o bien permanecían en territorio sometido al antiguo Estado yugoslavo o serían rodeados por territorio serbio. En febrero de 1992, en una reunión en Viena, los presidentes Tudjman y Milosevic, junto con Karadzic, planificarían una suerte de división de Bosnia en diferentes cantones, pero los croatas y los musulmanes de Bosnia lo rechazaron por el perjuicio que les ocasionaba, particularmente en el caso de los croatas, pues el 59 % de la población viviría en cantones controlados por otros grupos étnicos y únicamente se les dejaba un 17 % del territorio. El gobierno bosnio convocó a principios de 1992 un referéndum de autodeterminación que fue boicoteado por el Partido Democrático Serbio liderado por Radovan Karadzic –en el que participaría no obstante un 64 % de la población incluyendo a croatas y serbios y de forma prácticamente unánime ganó el sí³³³- y proclamó la independencia de Bosnia a fecha 3 de marzo de 1992³³⁴. Esta independencia fue precedida el día anterior por el asesinato de un serbio a manos de dos musulmanes durante una boda, que serviría a los serbo-bosnios para denunciar el supuesto terrorismo islámico³³⁵. El Ejército del Pueblo Yugoslavo, asimismo, se comprometió a proteger a la población serbia –marcada por una fuerte “psicosis política” sobre su suerte-, a lo que respondería el gobierno musulmán de Alija Izetbegovic con la realización de sus propios planes de guerra³³⁶.

La población urbana de Bosnia, alarmada por la deriva hacia la guerra que estaban presenciando, se manifestó pidiendo la dimisión del gobierno y el establecimiento de un protectorado internacional que evitase lo peor –salieron a la calle entre 50.000 y 100.000 personas de diversos grupos étnicos. La guerra, sin embargo, comenzó en el momento en que miembros del Ejército del Pueblo Yugoslavo y los paramilitares

³³² HOLBROOKE, R. (1999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, p. 60.

³³³ MALCOLM, N. (2002), *Bosnia. A Short History...op.cit.*, ps. 228-231.

³³⁴ HOLBROOKE, R. (1999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, p. 63.

³³⁵ MALCOLM, N. (2002), *Bosnia. A Short History...op.cit.*, p. 231.

³³⁶ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, p. 249

serbios tomaron el control de diferentes fábricas de armas y de centros de comunicación, provocando disturbios en las ciudades de Banja Luka –unas de las principales ciudades serbias en Bosnia y la única donde existía una oposición serbia al centro neurálgico de Pale-, Bosanski Bord y Mostar. Muy pronto los paramilitares dirigidos por Arkan y otros líderes harían efectiva su presencia en Bosnia y la propaganda serbia contra los “oustachi” croatas y lo “fundamentalistas islámicos” se puso en marcha.³³⁷ Esta propaganda se enmarca en un fenómeno común a los tres principales grupos étnicos del territorio yugoslavo, que empezarían a utilizar algunos de los mitos históricos que formaron parte de sus tradiciones para apoyar sus reclamaciones. De igual forma, se instrumentalizaría la identidad religiosa de los diferentes grupos étnicos –y, ocasionalmente, algunos líderes religiosos instrumentalizarían los movimientos políticos- para que los líderes de los mismos pudiesen obtener sus fines políticos; en medio de una dinámica que acabaría conduciendo a la guerra entre ellos; situación anormal en la historia de Bosnia.³³⁸

La respuesta de la Comisión Badinter, de la Unión Europea y de Estados Unidos fue el reconocimiento de la independencia de Bosnia, ya para el 6 de abril de 1992³³⁹. Los gobiernos occidentales creyeron en un principio que las muertes de civiles eran un efecto colateral de la guerra pero no un objetivo principal, con lo cual perdieron la oportunidad de prevenir el futuro genocidio. Las potencias occidentales, además, interpretaron el conflicto, tal y como se ha dicho, en términos de una guerra civil fundamentada en odios históricos en la que no se debía intervenir. Sin embargo, el ejército serbio de Bosnia se encargó de realizar una suerte de limpieza étnica en amplios territorios de la antigua república yugoslava, apoyados por el Ejército del Pueblo Yugoslavo y también por el gobierno de Belgrado.³⁴⁰ En concreto y en la zona croata de la Krajina, según afirmó el presidente croata Tudjman, de los 295.000 croatas que residían en la zona antes de la guerra, solo 3.500 permanecían. El protectorado, pese al inicio de la contienda no se impuso aún, aunque si se estableció una suerte de incipiente control por parte de la comunidad internacional, en la que la propia ayuda humanitaria a la asediada ciudad de Sarajevo, era negociada por los mandos de la ONU y sus soldados

³³⁷ MALCOLM, N. (2002), *Bosnia. A Short History...op.cit.*, ps. 234-237.

³³⁸ VELIKONJA, M. (2003), *Religious Separation & Political Intolerance in Bosnia-Herzegovina*, Ed. Texas A & M University Press, College Station, ps. 3-9 y 235-295.

³³⁹ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, ps. 249-250.

³⁴⁰ LITTLE, A. y SILBER, L. (1997), *Yugoslavia, Death of a Nation*, Ed. Penguin Books/BBC Books, Paperback, Londres.

–UNOPROFOR- con los propios serbo-bosnios.³⁴¹ Al no contar con el apoyo de Rusia, cabía el riesgo de que la misma pudiese ver la intervención como un intento por parte de Occidente de expandir su influencia en esta zona por la fuerza. Sin embargo, las imágenes de continuas atrocidades a través de los medios³⁴², concienciaron a parte de la opinión pública occidental de “la necesidad de hacer algo”.

Los británicos y franceses comenzaron a trabajar a través del Consejo de Seguridad y se aprobó la Resolución 770³⁴³ con tres abstenciones y se autorizó por primera vez en su historia el uso de la fuerza para repartir la ayuda humanitaria y proteger los convoyes de Naciones Unidas. En el ámbito militar, el 16 de junio de 1992³⁴⁴, los presidentes Tudjman e Itzerbegovic, pusieron en marcha una alianza militar, que daría sus frutos al cabo de tres años. La citada alianza estuvo a punto de quebrar como consecuencia del llamado plan Vance-Owen, que planificaba de nuevo la división del territorio y que sería rechazada por los serbios, que no estaban dispuestos a renunciar a sus ganancias territoriales, hasta que los reveses militares de 1995 les obligaron a ello. A pesar de todo, el embargo declarado por Naciones Unidas seguía pesando sobre la capacidad militar bosnia y la diferencia de fuerzas, que se contabilizaba en junio de 1993 en 300 tanques, 800 piezas de artillería y 40 de defensa antiaérea por 90 tanques y 100 piezas de artillería por la coalición bosnio-croata³⁴⁵, siguió siendo enorme. No obstante, ya a principios del conflicto la superioridad serbia, que heredó la mayor parte de personal y armas del antiguo ejército yugoslavo era enormemente manifiesta.³⁴⁶

Al cambio de situación no fueron ajenos los avatares de la campaña electoral norteamericana del año 1992, en la cual el candidato Bill Clinton propuso la utilización de la fuerza aérea para detener la limpieza étnica por parte de los serbios y el decreto de un embargo contra el gobierno bosnio. Asimismo cargaría contra el presidente George H.W. Bush por su “debilidad” y por dar la espalda a las continuas violaciones de derechos humanos en Bosnia. Estos ataques tuvieron como consecuencia que el

³⁴¹ HOLBROOKE, R. (1999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, ps. 77-81.

³⁴² El “efecto CNN” que ya vimos en Somalia.

³⁴³ Resolución 770 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 13 de agosto de 1992.

³⁴⁴ Croacia además de reunir unos 15.000 hombres procedentes de las fuerzas croatas de Bosnia, organizarían en el “Consejo de Defensa Croata” y otros 15.000 que se enviarían directamente desde Croacia. Otra cosa sería la entrega de armamento pesado, cuestión en la que las autoridades croatas no serían tan entusiastas.

³⁴⁵ MALCOLM, N. (2002), *Bosnia. A Short History...op.cit.*, p. 243.

³⁴⁶ DONIA, R.I. y FINE, J. V. A. (1997), *Bosnia and Hercegovina...op.cit.*, ps. 238-240.

presidente Bush instase a Naciones Unidas a defender la ayuda humanitaria por la fuerza si fuese necesario. Asimismo y tras la victoria del candidato Clinton, comenzarían a desarrollarse propuestas en Estados Unidos, en las que se va a proponer el levantamiento del embargo a los bosnios y el ataque aéreo a las posiciones serbias.

A los ataques aéreos se opondrían en un principio tanto británicos –en el propio gabinete de John Major existía una posición favorable a la retirada- como franceses – hasta la sustitución como presidente de François Mitterrand por Jacques Chirac.³⁴⁷

Entretanto, en Bosnia, los ataques del ejército serbio a las ciudades musulmanas del este de la antigua república yugoslava como Srebrenica, llevaron al Consejo de Seguridad a decretar la aprobación de zonas de seguridad, a efectos de reducir al máximo el número de bajas de civiles. La resolución 819³⁴⁸ declaró la citada ciudad como zona de seguridad y comunicó a Mladic que el ejército bosnio tampoco podría utilizarla como base militar. A esta ciudad la seguirían Bihac, Tuzla, Sarajevo, Zepa y Gorazde. Los serbios, a principios de 1993, controlaban aproximadamente el 53 % del territorio con un 25 % de la población, pero esa situación pronto se modificaría como consecuencia de las operaciones militares del ejército bosnio-croata. Por otro lado, y a 1 de marzo de 1994, se firmó en Washington el acuerdo entre los presidentes de Croacia y Bosnia. Por este tratado se propondría la creación de una Federación bosnio-croata, en el seno de la República de Bosnia, que admitiría la existencia de cantones administrados de forma descentralizada y una política común de Asuntos Exteriores, Defensa, ciudadanía, política económica y comercial además de una Cámara de Representantes de 140 miembros y una Cámara de los pueblos compuesta por 30 miembros croatas y 30 musulmanes que consolidaría la alianza³⁴⁹.

Esta situación por supuesto no frenaría el desastre. Los ataques militares continuaron y obligaron al Consejo de Seguridad a reforzar militarmente las zonas de seguridad que, sin embargo, seguirían siendo objeto de ataques serbios a los que la fuerza aérea de Naciones Unidas no consiguió frenar. La matanza de Srebrenica, producida entre el 12 y el 16 de julio de 1995³⁵⁰, frente a las propias tropas holandesas –de las que 30 soldados fueron tomados como rehenes-, desató todas las alarmas, además de toda una escalada

³⁴⁷ HOLBROOKE, R. (1999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, ps. 74-104.

³⁴⁸ Resolución 819 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 16 de abril de 1993.

³⁴⁹ MALCOLM, N. (2002), *Bosnia. A Short History...op.cit.*, ps. 253-257.

³⁵⁰ En la que morirían 7.079 personas, la inmensa mayoría desarmadas como consecuencia de emboscadas y ejecuciones masivas, después de que la ciudad se rindiese.

del conflicto en la región. El 21 de julio se convocó la denominada Conferencia de Londres, en la que se tomarían dos decisiones por parte del denominado Grupo de Contacto³⁵¹ en las negociaciones; 1- establecer una línea de contención alrededor de Gorazde y 2- establecer que la decisión relacionada con el bombardeo a las autoridades serbias correspondería a la OTAN y no a la ONU. Ya a principios de agosto, los croatas atacaron la zona de la Krajina a efectos de recuperar la citada región. Como consecuencia de las continuas vulneraciones de derechos humanos, Estados Unidos comenzó a amenazar con el uso de la fuerza si los serbios no negociaban la paz. En este ambiente las fuerzas serbo-bosnias lanzaron a 28 de agosto un ataque con morteros a un mercado civil, provocando al menos 35 muertos, provocando la decisión de llevar a cabo los citados ataques aéreos, que habían sido demorados durante todo este tiempo³⁵².

La consecuencia inmediata fue que la propia Administración Clinton solicitaría tanto a la OTAN como a Naciones Unidas el desencadenamiento de ataques aéreos, consiguiendo que la segunda levantara su veto a ellos durante un corto periodo de tiempo y a 30 de agosto comenzó la denominada “Operación Fuerza Deliberada”, que castigarían las posiciones serbias alrededor de Sarajevo y sería calificada como “un hito histórico en las relaciones de la Posguerra Fría entre Estados Unidos y Europa”³⁵³. En el levantamiento del veto a los denominados ataques aéreos participaría activamente – frente al deseo del propio Secretario General Boutros Ghali, del que era segundo- un desconocido funcionario, que “se ganaría su puesto aquel día”; Kofi Annan³⁵⁴. Los bombardeos de la OTAN se incrementaron en gran escala durante 1995 pese a las protestas rusas. De hecho el presidente Yeltsin llegó a afirmar que esta situación era el preludio de lo que podría conllevar una OTAN ampliada, anunciando futuros conflictos, como los que se producirán a raíz de Kosovo. La conjunción de los ataques aéreos de la OTAN y la mejora en el armamento y las estrategias utilizadas por el ejército croata y musulmán, que ya estaba revocando las ganancias territoriales serbias – que ya habían perdido Eslavonia Occidental en mayo y cedido la región de Krajina, provocando el desplazamientos de 150.000 personas al norte de Bosnia, controlado por los serbios-, obligó a Milosevic –que anteriormente había negado cualquier influencia

³⁵¹ Que llevaba las negociaciones y que estaba conformado por Estados Unidos, Francia, Alemania, Reino Unido y Rusia.

³⁵² HOLBROOKE, R. (1.999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, ps. 108-149.

³⁵³ Tal y como recogería el columnista americano William Pfaff en el *International Herald Tribune* a 1 de septiembre de 1995.

³⁵⁴ HOLBROOKE, R. (1.999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, ps. 149-153.

sobre Karadzic- a negociar.³⁵⁵ El primer documento sobre el que se realizaría la primera negociación sería denominado como “el documento del patriarca”, por llevar la firma de la máxima autoridad de la Iglesia Ortodoxa Serbia, que autorizaba a negociar al presidente serbio en nombre de las autoridades serbo-bosnias. El Grupo de Contacto se reuniría en la sede diplomática de Estados Unidos en Ginebra, tras arrancar de Milosevic el compromiso para el reconocimiento de la “existencia legal de Bosnia con sus fronteras actuales y el reconocimiento internacional ininterrumpido”, exigiendo a cambio que el citado Estado no llevase en su nombre la palabra república y reconociese a la parte serbia con el nombre de República Srpska.³⁵⁶

La conferencia de Ginebra finalmente se celebraría a 8 de septiembre de 1995, en ella se reunirían los ministros de Asuntos Exteriores de los 3 estados balcánicos inmersos en el conflicto: Serbia, Croacia y Bosnia. En esta conferencia se llegó a un primer acuerdo de mínimos, que más tarde y a medida que prosiguiesen las negociaciones se incrementaría. Entretanto, los bombardeos de la OTAN continuaron. Las autoridades serbo-bosnias acabaron aceptando un primer borrador de acuerdo de paz a fecha 14 de septiembre, que permitió lograr que el asedio de Sarajevo, que se había mantenido durante varios años fuese levantado.³⁵⁷ Este fue en realidad el preludio de las intensas negociaciones que llevarían a la negociación de la paz de Dayton.

Mientras las negociaciones de paz seguían desarrollándose, el ejército croata y el musulmán continuaban su avance a costa de un ejército serbo-bosnio que parecía incapaz de resistir la presión conjunta de la denominada “federación”³⁵⁸ y los ataques aéreos de la OTAN. Sin embargo, el levantamiento del sitio de Sarajevo permitió suspender los bombardeos temporalmente –durante unos 72 días- a condición en palabras del presidente Clinton, de que cumpliesen los acuerdos alcanzados.³⁵⁹ Algunos autores han planteado, consecuentemente, que la paz de Dayton no fue solo posible por el uso de la fuerza estadounidense, sino las derrotas serbias ante la coalición bosnio-croata, que reduciría el territorio serbio, pese a que el acuerdo de Dayton sería

³⁵⁵ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, ps. 256-257.

³⁵⁶ HOLBROOKE, R. (1.999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, ps. 153-199.

³⁵⁷ *Ibidem*, ps. 201-213.

³⁵⁸ Tal y como se conocía al gobierno croata-musulmán de Bosnia.

³⁵⁹ *Ibid*, p. 219.

territorialmente una “derrota” para los musulmanes bosnios.³⁶⁰ Tras varias semanas de “diplomacia itinerante”, negociaciones a tres bandas con las partes en conflicto y enormes presiones tanto por parte de las potencias europeas que pertenecían al grupo de contacto para que cada una de ellas alojase las conversaciones de paz³⁶¹, como de diferentes grupos de interés en el seno del departamento de Estado, se acabó decidiendo que la conferencia de paz principal tendría lugar en una base del ejército estadounidense denominada Wright-Patterson, situada en una pequeña ciudad de Ohio que, sin embargo, pasaría a los anales de la historia de la diplomacia por la importancia de los hechos que se iban a desarrollar allí; Dayton.³⁶²

Las condiciones previas para el desarrollo de las negociaciones serían 1-la disponibilidad de cada uno de los presidentes y sus séquitos para negociar y firmar acuerdos con poderes absolutos, 2- la permanencia por el tiempo que fuese necesario para lograr alcanzar un acuerdo y 3- la imposibilidad de hablar con la prensa o con terceras personas antes de que el acuerdo fuese concluido. Además, las conversaciones de paz condujeron también a la creación de la que sería la primera operación de paz dirigida por la OTAN; la IFOR o Fuerza de Implementación. Esta fuerza –que sustituiría a las tropas de la UNPROFOR- dispondría de entre 50.000 y 60.000 soldados divididos en tres zonas operacionales –inglesa, francesa y estadounidense- que se desplegarían en el territorio y de los cuales Estados Unidos aportaría un tercio, asumiendo un coste de unos 2.000 millones de dólares. Muy pronto, a 23 de octubre de 1995, Rusia se uniría a la citada operación, tal y como deseaba la Administración Clinton. Los debates en torno a la función de la citada IFOR, más allá del acuerdo sobre la necesidad de su presencia a efectos de utilizar la fuerza para protegerse a si mismas y separar a las partes reforzando el alto el fuego, hicieron ver el peso que anteriores conflictos como Somalia o Vietnam tenían en ellas, en relación a la posibilidad de realización de un proceso de “construcción nacional”, provocando que fueron muy intensos. No obstante, se hizo ver la importancia que tenía su papel en la organización de las futuras elecciones, que se desarrollarían muy pronto en Bosnia a efectos de

³⁶⁰ BURG, S.L. y SHOUP, P.S. (2000), *The War in Bosnia Herzegovina. Ethnic Conflict and International Intervention*, Ed. M.E. Sharpe, Nueva York, ps. 400-404.

³⁶¹ Y que había obligado a hacer ciertas concesiones en relación a conferencias secundarias de paz a celebrar en Moscú, Londres y París.

³⁶² HOLBROOKE, R. (1.999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, ps. 255-272.

garantizar la paz y la seguridad³⁶³ y que finalmente se haría corpórea con la definición de “autoridad para realizar actividades adicionales”³⁶⁴.

La denominada paz de Dayton, que en realidad no fue sino el resultado de una serie de complejas negociaciones entre las tres partes interesadas, presionadas en buena medida por Estados Unidos, se desarrollarían entre el 1 y el 21 de noviembre de 1995. Las discusiones de los presidentes Milosevic, Tudjman e Itzerbegovic giraron en torno al trazado de fronteras de la propia Bosnia, que debía respetar según los acuerdos previos del Grupo de Contacto un porcentaje del 51 % para la federación bosnio-croata y el 49% para los serbo-bosnios³⁶⁵. Este reparto territorial constituiría, para algunos autores, la manifestación de la victoria serbia en las negociaciones, ante la imposibilidad de los musulmanes de derrotarles militarmente por sus propios medios.³⁶⁶ Este sería uno de los principales puntos de fricción junto con la devolución de la denominada Eslavonia Oriental por parte de los serbios a Croacia, el levantamiento del embargo y de las sanciones a Serbia –particularmente sobre la cuestión del gas- y la propia organización de las elecciones –en cuya organización y mantenimiento de un ambiente de paz y seguridad se suponía que iba a participar la IFOR y cuya inspección se atribuyó a una organización europea en la que también participaban los estados del antiguo Bloque Soviético; la OSCE. Hasta entonces la OSCE había sido una organización escasamente operativa, pero a partir de ese momento tendrá una especial importancia a la hora de garantizar el establecimiento de un estado viable y democrático en Bosnia-, un objetivo expresado particularmente por el propio presidente Clinton y cuyo debate estaría marcado por la organización del censo y la participación de los refugiados bosnios.³⁶⁷

Finalmente, después de 20 días de intensas negociaciones, que estuvieron a punto de fracasar, y al finalizar una decisiva reunión de 37 minutos en la que se limaron asperezas, el presidente Clinton pudo anunciar desde Washington que se había llegado a un acuerdo entre las diferentes partes y pediría el apoyo del Congreso y del Senado para un despliegue de fuerzas que permitiría garantizar el acuerdo de paz. El 21 de noviembre de 1995, tuvo lugar la ceremonia de paz por los acuerdos alcanzados, pero

³⁶³ *Íbidem*, ps. 278-305.

³⁶⁴ Término ambiguo que luego se haría efectivo de forma muy restrictiva.

³⁶⁵ *Íbid*, ps. 394-398.

³⁶⁶ RIEFF, D. (1996), *Slaughterhouse...op.cit.*, ps. 257-259.

³⁶⁷ HOLBROOKE, R. (1999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, ps. 366-400.

estos solo serían el comienzo de un nuevo esfuerzo que conllevaría, si cabe, aún más problemas; el de la implementación de los acuerdos.³⁶⁸ Este sería pues el preludeo que llevaría a los estados occidentales al establecimiento de un protectorado internacional de facto y que, de hecho, marcaría los objetivos a seguir por parte de las potencias intervinientes.

Curiosamente, existen autores que, frente a la visión pro estadounidense de Holbrooke y otros diplomáticos americanos, criticaron a Estados Unidos por aplicar la misma política que habían estado criticando a Europa durante los tres años previos; la de la división del territorio. Estas críticas fueron debidas a que a las instituciones de la República de Bosnia en su conjunto –compuestas por un parlamento, un consejo de ministros y tres presidentes-, únicamente les quedarían como competencias comunes las de política monetaria, política exterior, inmigración, comercio exterior y aduanas, en tanto que el resto fue dejado a cada una de las entidades que la componían –la bosnio-croata y la serbia- y además dieron derecho de veto al representante serbio si las normas aprobadas en estas materias contraponían sus intereses. Esto acreditaría la idea de autores como Malcolm, de que los americanos sucumbieron a la misma interpretación errónea de la Guerra de Bosnia como una guerra civil y favorecerían futuros intentos de partición del territorio.³⁶⁹

¿Cuál sería la naturaleza jurídica del famoso Acuerdo de Dayton? En esencia es una cuestión enormemente debatida por los expertos en derecho internacional por su carácter anómalo. El Acuerdo de Dayton es un acuerdo corto, que no consta de más de 11 artículos, de los que solo el primero y el último tienen un carácter sustantivo y, que en cambio, desarrolla una serie de anexos con un carácter mucho más prolijo, donde se establecen las bases del protectorado bosnio. En esencia, estaríamos ante un acuerdo, que intenta poner fin a un conflicto internacional con una doble dimensión interna y regional, sobre unas bases jurídicas que –como mínimo- son confusas y, para colmo, dividida su composición en un estado soberano y dos subdivisiones territoriales³⁷⁰.

³⁶⁸ *Íbidem*, ps. 400-416.

³⁶⁹ MALCOLM, N. (2002), *Bosnia. A Short History...op.cit.*, ps. 269-271.

³⁷⁰ VILANOVA, P. y SAURA, J. (1997), *El proceso de paz en Bosnia-Herzegovina...op.cit.*, ps. 8-11.

Consecuentemente, tras la paz de Dayton se estableció el citado protectorado en una región compuesta por dos repúblicas claramente diferenciadas. Por un lado destacará la República Srpska -controlada por los serbios- y por el otro la República de Bosnia y Herzegovina, controlada por los bosnios musulmanes y los croatas.³⁷¹ La implementación de la paz de Dayton no estuvo exenta de problemas y numerosos riesgos; entre ellos las disputas entre europeos y norteamericanos por ver quien controlaba la celebración de elecciones³⁷², la presencia de mujahidines extranjeros – particularmente iraníes- entre las fuerzas musulmanas, los continuos desafíos de los diferentes grupos étnicos a una Bosnia unida, la inacción de las fuerzas de la IFOR tras su despliegue o la entrega de los diferentes criminales de guerra.³⁷³ De hecho, la celebración de elecciones a 14 de septiembre de 1997, pese a su ejemplar organización³⁷⁴, no trajo sino la confirmación de algunos de los peores augurios; como el reforzamiento de los grupos separatistas o un creciente radicalismo, que había a forzar la dimisión de dirigentes como Karadzic, conforme a un acuerdo de 18 de julio de 1996 con las autoridades serbias.³⁷⁵ Asimismo y conforme a lo anunciado por el presidente Clinton, la misión se prorrogaría de forma indefinida hasta el momento en que los principales objetivos de la misión fueran cumplidos.³⁷⁶

¿Cuáles pudieron ser las causas e intereses que indujeron a Estados Unidos a intervenir en Bosnia y a establecer el protectorado internacional, iniciando una intervención que no siempre tuvo un apoyo claro por parte de su opinión pública³⁷⁷? Esta es una cuestión escasamente pacífica y que sigue siendo objeto de debate. Por un lado destacaría la necesidad de que Estados Unidos reforzase un liderazgo vacilante y que, en ocasiones, parecía debilitarse en el contexto de una Posguerra Fría en la que ya no existía un enemigo que pudiese amenazar su existencia como era el caso de la URSS. Como bien afirmarían Holbrooke, si Estados Unidos no hubiese tomado una decisión tan firme, el resultado hubiese sido otro y el liderazgo estadounidense no se hubiera tornado tan

³⁷¹ BOYD, C.G. (1998), “Making Bosnia Work”, en *Foreign Affairs*, vol. 77, no. 1, enero/febrero.

³⁷² Dado que los europeos se encargaban de la dimensión civil, solicitaron encargarse de la cuestión de las elecciones, petición que se estrellaría ante la firmeza americana, siendo pues Estados Unidos el que se encargaría de la organización de las mismas y la OSCE de su inspección.

³⁷³ HOLBROOKE, R. (1.999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, ps. 422-474.

³⁷⁴ En la que participarían importantes congresistas tanto demócratas como republicanos, como fue el ejemplo de John Murtha de Pensilvania, Steny Hoyer de Maryland y Peter King de Nueva York.

³⁷⁵ *Ibidem*, ps. 451-456.

³⁷⁶ Conforme al discurso que dio el presidente Clinton a 4 de abril de 1997 en Washington.

³⁷⁷ BERT, W. (1997), *The Reluctant Superpower...op.cit.*, p. 74.

vigoroso³⁷⁸. Esto no obsta para que Hoolbroke pueda recibir las correspondientes críticas –como sostiene Javier Solana- por el hecho de criticar la paz como el resultado de la ineficiencia de una política exterior común que aún no existía.³⁷⁹ Otros autores como Michael Ignatieff en su famoso libro de reflexión sobre los conflictos étnicos, plantea la claridad de que los motivos que llevaron a Estados Unidos a presionar para la consecución de la paz de Dayton fueron más geoestratégicos y políticos que morales, como la recuperación de la Alianza Atlántica, asegurar su liderazgo y salvar las Alianzas estadounidenses que Bosnia estaba fracturando, hasta lo cual no había demostrado la intención de intervenir. Además plantea que en este tipo de casos la dicotomía de distinguir entre la “necesidad de hacer algo” y la “posibilidad” de hacerlo está claramente diferenciada; si bien reconoce los imperativos morales que llevan a este tipo de intervenciones.³⁸⁰

Algo parecido sostienen otros autores como David Rieff, que plantea que si bien los valores morales tuvieron su papel en esta guerra, las cuestiones geopolíticas, el dinero y el poder tuvieron un papel tan importante o incluso mayor que el de los valores y principios morales de las potencias intervinientes. De hecho se retrata en este sentido tanto a un Estados Unidos reacio a intervenir como a una Europa con intereses divergentes que irían desde la indiferencia británica a los cambios de posición franceses y a unas Naciones Unidas lideradas por un Secretario General –Boutros Ghali- más interesado en visibilizar conflictos -más urgentes a su juicio- y menos conocidos en otras partes del mundo que a impedir el genocidio en una Bosnia, que aparecía en todos los medios occidentales casi a diario.³⁸¹

A estas reflexiones se añadirían los intereses correspondientes a la propia seguridad colectiva, tanto europea como americana, que decidió asegurarse con la intervención de Estados Unidos para no permitir que la situación se agravase aún más, provocando la inestabilidad de toda la región³⁸² –por mucho que estos intereses de seguridad no puedan considerarse sino modestos en comparación con los que se desarrollaron durante la Guerra Fría. Asimismo destacarían los propios objetivos morales y humanitarios

³⁷⁸ HOLBROOKE, R. (1999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, ps. 476-479.

³⁷⁹ SOLANA, J. (2010), *Reivindicación de la política...op.cit.*, p. 103.

³⁸⁰ IGNATIEFF, M. (1999), *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, Ed. Taurus, Madrid, p. 94.

³⁸¹ RIEFF, D. (1996), *Slaughterhouse...op.cit.*, ps. 11-25 y 250-262.

³⁸² BERT, W. (1997), *The Reluctant Superpower...op.cit.*, ps. 64-69.

reforzados por una suerte de “efecto CNN” en la opinión pública norteamericana. En palabras del propio Holbrooke, al analizar la influencia realista o idealista –en torno al mismo debate que ya pudimos observar en Haití- sobre el citado conflicto, la citada distinción es falsa y, por tanto, considera que intereses y los ideales se refuerzan mutuamente y, por tanto, deben ser promovidos de forma conjunta.³⁸³ Exactamente lo mismo que dijo Talbott en el artículo ya citado de *Foreign Affairs* sobre las políticas de expansión de la democracia. Esto, por supuesto, no parece una casualidad.

En relación a la propia democratización de Bosnia, y al igual que en Haití, se desarrolló todo un debate entre idealistas y realistas en torno a la democratización del protectorado de facto, sin que ninguno de ellos se sintiera satisfecho con la situación del momento. Así, en tanto que los idealistas consideraron que los objetivos sobre los que se asentó el protectorado de facto eran de escaso alcance; los realistas –encontrándose entre ellos autores como Kissinger o Kennan- planteaban la escasa utilidad que dicho proceso tenía para el interés nacional estadounidense y los elevados riesgos de la puesta en marcha de un proyecto de este tipo, sobre el que pesaba un destino incierto y unas posibilidades de éxito nada claras. Todo ello frente a un discurso oficial ambivalente y contradictorio, que planteaba como éxito el hecho de tener que extender el mandato de Naciones Unidas cada vez que este debía finalizar, algo difícil de comprender racionalmente.³⁸⁴

Otros autores como Burg y Shoup plantean la idea de que los intereses que llevaron primariamente a intervenir fueron de política interna, en tanto que las cuestiones estratégicas, de liderazgo o prestigio tuvieron una importancia secundaria. Una intervención humanitaria en un primer momento se habría visto imposibilitada por el temor y el rechazo estadounidense y europeo a una larga operación de *peacekeeping*, que exigiese cuantiosos recursos humanos y económicos –como luego sucedió-; pese a los iniciales llamamientos de algunos intelectuales europeos y americanos. Los autores plantean que la dicotomía entre realismo e idealismo aplicada es falsa, dado que las razones propuestas por los realistas –estabilidad regional, mantenimiento del *statu-quo*, relaciones entre Grecia y Turquía- no son contradictorios con los planteamientos

³⁸³ HOLBROOKE, R. (1999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, ps. 477 y 486-488.

³⁸⁴ CHANDLER, D. (2000), *Bosnia. Faking Democracy After Dayton*, Ed. Pluto Press, Londres, ps. 159-179.

morales, que serían tenidos en cuenta por los líderes estadounidenses al plantear sus objetivos y a la inversa cuando defienden sus principios.³⁸⁵

En cualquier caso, los acuerdos de Dayton pusieron en marcha un proceso de democratización, asentado sobre la base de un principio considerado universal, ideológico y que justificaría la intervención de Occidente en Bosnia³⁸⁶. No hay que olvidar que en los análisis del momento ya estaba presente la idea de que la democracia es una forma de gobierno que permite reconducir los conflictos étnicos y civiles, canalizándolo a través de cauces legales y electorales, evitando los conflictos armados.³⁸⁷ Este proceso tendría tres estadios muy concretos.³⁸⁸ 1- El acuerdo de Dayton, que establecía que en el plazo de un año se pasaría del proceso preparatorio de construcción de la paz a unas elecciones “libres y limpias”. 2- Un periodo de “consolidación” de dos años, anunciado en diciembre de 1996 por el Alto Representante, que incrementaría sus poderes de regulación económica. 3- Un régimen indefinido de regulación internacional, anunciado en diciembre de 1997 por un Alto Representante –Carlos Westendorp- que incrementaría sus poderes frente a los líderes locales y que directamente llegaría a imponer su propia política. Naturalmente, este calendario expone muy bien la evolución que va a tener Bosnia desde entonces y los resultados, no precisamente alentadores, que va a tener la consecución de los objetivos de las potencias intervinientes.

Los objetivos del protectorado internacional –de facto- que fue impuesto, por tanto, serán bastante claros –siguiendo nuevamente al citado imperialismo liberal-. El primero y más importante mantener la convivencia pacífica entre los diferentes grupos étnicos, en el marco de una democracia liberal avanzada. El segundo; mantener la estabilidad política, garantizar el imperio de la ley, llevar a cabo la reconstrucción del Estado y sus estructuras asoladas por la guerra y acabar con cualquier tipo de corrupción existente. El tercero; conseguir restablecer las bases para la consecución del desarrollo económico. Como veremos y al igual que pasó en el caso de Haití, los resultados acabarían siendo decepcionantes.

³⁸⁵ BURG, S.L. y SHOUP, P.S. (2000), *The War in Bosnia Herzegovina...op.cit.*, ps. 404-412.

³⁸⁶ CHANDLER, D. (2000), *Bosnia...op.cit.*, p.7.

³⁸⁷ BURG, S.L. y SHOUP, P.S. (2000), *The War in Bosnia Herzegovina...op.cit.*, p. 5.

³⁸⁸ CHANDLER, D. (2000), *Bosnia...op.cit.*, p. 158.

Un primer elemento que cuestionaría la eficacia del propio protectorado sería que durante demasiado tiempo, la ayuda exterior ofrecida al Estado bosnio iría desproporcionadamente a favor de la República de Bosnia y Herzegovina – un 98%, en tanto que la República Serbia durante bastante tiempo solo recibiría el 2 % restante³⁸⁹-. Por supuesto, esto produciría nuevamente rencores entre los diferentes grupos étnicos que jamás entendieron la base de este reparto desigual, por mucho que sirviese a intereses geopolíticos o a la promoción de una Bosnia multiétnica por parte de Occidente. Las diferencias en cuanto al equipo, otorgadas durante mucho tiempo a la policía y los cuerpos de seguridad de la parte musulmana y croata fue igualmente desproporcionada y concedida además sin una necesidad militar clara, provocando nuevamente las suspicacias de los serbios. Los crímenes de guerra también pondrían su granito de arena, pues los serbios jamás entendieron porque se tenía que juzgar únicamente a los responsables de una de las partes, en tanto que los croatas y los musulmanes quedaban en la total impunidad –aunque esto no fuese del todo cierto³⁹⁰-. En este sentido, el antiguo secretario General de la OTAN Javier Solana se expresa con claridad y contundencia cuando sostiene que Franjo Tudjman, el presidente croata, sino hubiese muerto, “no hubiera desentonado en la Haya”.³⁹¹ Los bosnios musulmanes, por su parte tratarían de subordinar a las tropas bosnio-croatas a las suyas propias y recortarían el desequilibrio de fuerzas con croatas y serbios –en la práctica ninguno de estos grupos étnicos parecían tener intenciones de convivir con el resto- utilizando el dinero que se les remitiría desde países como Arabia Saudita, Malasia o Irán; recibiendo sus tropas incluso –lo cual no dejó de tener polémica y advertencias por parte de Occidente- equipamiento e instrucción armadas por parte de algunos de estos países.³⁹²

El tema de las elecciones, si bien lo describiremos más tarde –en su conjunto-, también tiene su relevancia en relación a este primer apartado. Desde un primer momento se pretendió solventar los problemas de la guerra y de la limpieza étnica mediante la celebración de elecciones. Las autoridades de la OSCE, pensaron que los problemas derivados de la citada limpieza podrían ser solventado mediante una simple operación

³⁸⁹ BOYD, C.G. (1998), “Making Bosnia Work...*op.cit.*

³⁹⁰ El propio Holbrooke describe como en una de sus visitas al presidente Tudjman en Croacia, se le presionó y obligó a entregar a varios criminales de guerra. Cuestión diferente sería las vulneraciones de derechos humanos posteriores y particularmente las realizadas en territorios como Eslavonia Oriental sobre la población serbio-croata.

³⁹¹ SOLANA, J. (2010), *Reivindicación de la política...op.cit.*, ps. 104-105.

³⁹² BURG, S.L. y SHOUP, P.S. (2000), *The War in Bosnia Herzegovina...op.cit.*, ps. 377-381.

de ingeniería electoral orientada a facilitar la participación de desplazados y refugiados, que desarrolló una normativa tan flexible, fundamentada en cinco alternativas diferentes, que en la práctica acabaría fomentando el fraude y la utilización por los diferentes grupos étnicos para consolidar las ganancias obtenidas en el conflicto.³⁹³

De todas las dimensiones propias del Acuerdo de Dayton, parece que solo una se consiguió cumplir con cierta eficacia; la del despliegue militar. En este caso, la sustitución de las tropas de la UNPROFOR por las de la IFOR, que a diferencia de las primeras, poseyeron un mando unificado y unas reglas de procedimiento claras, consiguió evitar la cuestionable actuación de las primeras, en buena parte por las imposiciones establecidas en el mandato de Naciones Unidas. Así pues, se logró separar a los contendientes, establecer los corredores de interposición previstos y requisar el armamento especificado. Asimismo, ésta fuerza sería sustituida por una “Fuerza de Estabilización de unos 30.000 hombres que, en principio, debía mantenerse hasta junio de 1998 cuanto menos. A esto se le añadiría una Misión Multinacional de Policía, establecido sobre la base del mandato de la UNMIBH como Operación de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, cuya coordinación se encomendó al Alto Representante de la Comunidad Internacional, Carl Bildt.³⁹⁴ No obstante, en el periodo posterior a los Acuerdos de Dayton, seguían perviviendo algunos problemas relevantes, como la presencia de grupos paramilitares, la presencia continuada de mujahidines ligados de alguna manera a al-Qaeda o la presencia de numerosas minas anti persona.³⁹⁵ El problema de los refugiados fue, durante mucho tiempo, otra de las asignaturas pendientes a la que tuvieron que enfrentarse los líderes occidentales. En noviembre de 2003, se sabía que de todos los refugiados que habían sido desplazados por la guerra, habían retornado a sus hogares 420.485 de aquellos que habían salido fuera y 499.261 de aquellos que se consideraron desplazados internos. De todos ellos, 682.365 retornaron al territorio de Bosnia-Herzegovina y 218.996 al de la República Srpska³⁹⁶. Los serbios tuvieron durante mucho tiempo un Estado próximo al colapso económico y con un elevado porcentaje de paro, que hacía impracticable el retorno de sus refugiados.

³⁹³ OÑATE, P. (1997), “Ingeniería electoral y resolución de conflictos. El caso de Bosnia-Herzegovina”, en *Revista de estudios políticos*, nº 98, octubre/diciembre, ps. 277-286.

³⁹⁴ VILANOVA, P. y SAURA, J. (1997), *El proceso de paz en Bosnia-Herzegovina...op.cit.*, ps. 11-20.

³⁹⁵ ROMEVA, R. (2003), *Bosnia en paz. Lecciones, retos y oportunidades de una posguerra contemporánea*, Ed. Catarata, Madrid, ps. 92-93.

³⁹⁶ CASEL, G. (2003), *Report on the State of Human Rights in Bosnia and Herzegovina in the Year 2002*, Ed. Deutsche Kommission Justitia et Pax, Bonn, abril, ps. 20-21.

A esto cabe añadir que las posibilidades que tenían de emigrar a una Serbia, que hasta el derrocamiento de Milosevic fue considerada un Estado paria o marginal y con una situación económica parecida a la de la República Srpska, eran realmente reducidas³⁹⁷. A todo esto se suma la no adopción de las medidas de desarrollo sostenible, necesarias para hacer efectiva la vuelta de los refugiados y la implementación completa del Acuerdo de Dayton. Particularmente preocupante parecía ser la situación en relación al retorno de aquellos que estaban mejor preparados e incluso de evitar la emigración de la población más joven, que en el caso de Bosnia-Herzegovina, era el deseo del 70 % aproximadamente según las encuestas.³⁹⁸

En relación al los diferentes porcentajes de la población, el censo de 1.991 establecía que en la zona de Bosnia-Herzegovina residían 4.354.574 ciudadanos, de los cuales el 43,7 % eran musulmanes, el 31,4 % eran serbios y el 17,4 % croatas. A 30 de junio del año 2000, residían 3.741.183. Un 23 % menos que en 1991. Estas cifras demostrarían que, con la pérdida de 200.000 personas fallecidas o desaparecidas durante la guerra y un millón de refugiados, la actual Bosnia – Herzegovina aún no se ha recuperado del todo de la sangría provocada por la guerra. A esto cabe añadir que con la partición del territorio en dos repúblicas diferentes, la fragmentación de los grupos étnicos si cabe ha aumentado. En el caso de Bosnia-Herzegovina vivían en 1991 un 52,18 % de musulmanes, un 22,14 % de croatas y un 17,52 % de serbios. De esta población alrededor de un 73 % sigue residiendo en la zona, aunque su estructura haya cambiado como consecuencia de la guerra, la pobreza y la inseguridad. En este mismo territorio residirían en 2003 unos 281.652 desplazados, de los cuales un 35 % serían de esa misma región y un 65 % de la República Srpska. Esta última posee el 31,4 % de la población total con 1.391.593 ciudadanos en 1996 y además abarcaría el 90 % de la población serbia. Con todas estas estadísticas se podría llegar a la conclusión de que lejos de haber una mejoría clara en la aplicación del Anexo VII de los Acuerdos de Dayton, en una fecha tan tardía como 2003, aún había más de 900.000 refugiados esperando para su retorno, de los cuales 500.000 tendrían estatuto de refugiados y 400.000 estarían más o menos integrados en su nuevo entorno. A los anteriores se sumarían 114.000 sobre los que hay que resolver su estatus y a los que la estructura tanto de la ayuda internacional como la ineficiencia del propio estado bosnio sigue impidiendo retornar. Finalmente,

³⁹⁷ BOYD, C.G. (1998), "Making Bosnia Work...*op.cit.*

³⁹⁸ CASEL, G. (2003), *Report on the State of Human Rights...op.cit.*, p. 21.

incluso de aquellos refugiados que se encuentran en terceros países, la mayoría prefería no retornar a su antiguo territorio.³⁹⁹ Como consecuencia de todo esto, el primer objetivo que se determinó de cara al protectorado internacional y tras el acuerdo de Dayton, no ha podido ser cumplido. Veamos ahora el segundo.

Uno de los principales objetivos del establecimiento de un protectorado internacional en Bosnia fue la necesidad de reconstruir el aparato del Estado y sus instituciones, especialmente en lo que respecta a aquellas que como, la justicia, le permitiesen funcionar correctamente como tal, garantizando la estabilidad y la seguridad del mismo. En la práctica esto no ha podido ser cumplido⁴⁰⁰. De hecho, Dayton sirvió para crear un Estado corrupto e ineficiente, asentado sobre una pretendida convivencia multiétnica, pero que en realidad hizo enormemente gravoso y costoso cualquier tipo de procedimiento de toma de decisiones. La Constitución plantearía, por tanto, un complejísimo sistema que trataría de mantener el equilibrio entre los distintos grupos étnicos y, al mismo tiempo, no obstaculizar el proceso de toma de decisiones.⁴⁰¹ Esta Constitución tiene su base en el Anexo IV del Tratado de Dayton, -que en su Anexo III regulaba además la existencia de unas elecciones que permitiesen garantizar el establecimiento de una democracia liberal en Bosnia, articulando todo un complejo y confuso procedimiento que traería bastantes problemas en el futuro. En el artículo I.2 de la Constitución de Bosnia se hace una referencia a los principios democráticos y se menciona la constitución de Bosnia como un Estado Social y Democrático de Derecho. Este Estado regulará una serie de instituciones que van a plantear tres problemas de enorme gravedad. El primero el acceso al poder para las tres comunidades nacionales en las instituciones reguladas por la citada Constitución. El segundo sería el problema electoral, al que haremos referencia luego y el tercero la división de las tres comunidades en dos entidades diferentes; la Federación y la República Srpska.⁴⁰²

De las instituciones comunes a la Federación y la República Srpska destacaría entre otras instituciones un Tribunal Constitucional, compuesto por 9 jueces, de los cuales cuatro serán nombrados por la Cámara de Diputados de la Federación, dos por la

³⁹⁹ *Ibidem*, ps. 21-27.

⁴⁰⁰ DAALDER, I.H. y FROMAN, M.B.G. (1999), "Dayton's Incomplete Peace", en *Foreign Affairs*, vol.78, no. 6, noviembre/diciembre.

⁴⁰¹ BURG, S.L. y SHOUP, P.S. (2000), *The War in Bosnia Herzegovina...op.cit.*, ps. 367-373.

⁴⁰² VILANOVA, P. y SAURA, J. (1997), *El proceso de paz en Bosnia-Herzegovina...op.cit.*, ps. 12-14 y 48-49.

República Srpska y tres por el presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.⁴⁰³ Este Tribunal pronto se verá incapaz de tomar una decisión que se cumpla sin ser debatida y cumplida de forma obligatoria una vez dictada sentencia, pues sus decisiones deben confirmarse por una mayoría de dos tercios en el Consejo de los Pueblos de la República Srpska en el caso de que pudiese vulnerar el interés nacional de la misma; objetivo que difícilmente se cumple por la composición del citado organismo.⁴⁰⁴

Asimismo destacarán un Banco Central, que poseerá un Consejo de Administración compuesto por tres vocales –uno por cada grupo étnico- y un gobernador, nombrado por el FMI y poseedor de un voto de calidad⁴⁰⁵. Una Cámara de Diputados compuesta por 42 miembros elegidos por sufragio universal, de los que dos tercios son elegidos en la Federación y el tercio restante en la República Srpska. Una casa de los pueblos, con jurisdicción sobre toda Bosnia-Herzegovina, -compuesta por quince miembros 5 de cada grupo étnico- al igual que ocurre en la propia Cámara de Diputados -en tanto que el Consejo de los Pueblo de la República Srpska no tiene la misma jurisdicción como Asamblea Nacional. Un presidente y dos vicepresidentes, que pertenecerían a los diferentes grupos étnicos, que rotarían en el primer puesto y de los cuales, los representantes croata y bosnio deberían ser elegidos obligatoriamente en la Federación y el serbio en la República Srpska.

Entre las instituciones diferentes para ambas entidades destacarían un gobierno de la República Srpska compuesto por un primer ministro y 16 ministros de los cuales 8 serán serbios, 5 bosnios y 3 croatas y un gobierno de la Federación de Bosnia-Herzegovina compuesto por el mismo número de ministros pero de los que 8 serán bosnios, 5 croatas y 3 serbios. En la práctica esta organización ha garantizado la existencia de la República Srpska como entidad serbia y ha organizado un simple *modus vivendi* que impide que los pueblos que componen Bosnia se maten, pero no el establecimiento de un estado eficiente y democrático como era su intención. Viene a considerarse por parte de algunos autores que las bases establecidas por Dayton, no son cimientos seguros para la construcción de un Estado democrático, ante el establecimiento de un Estado con una

⁴⁰³ *Íbidem*, p. 17.

⁴⁰⁴ CASEL, G. (2003), *Report on the State of Human Rights...op.cit.*, p.17.

⁴⁰⁵ VILANOVA, P. y SAURA, J. (1997), *El proceso de paz en Bosnia-Herzegovina...op.cit.*, ps.14- 17.

burocracia monstruosa, costoso y difícilmente manejable, cuyas principales manifestaciones serán la corrupción y la ineficiencia.⁴⁰⁶ En esencia y para algunos autores el Estado bosnio sería, en el mejor de los casos, una confederación sin poder real, sin ejército ni policía, sin poder recaudar impuestos, con competencias legislativas muy limitadas, sin capacidad para hacer cumplir sus decisiones y dependiente en todos los ámbitos de las entidades que lo componen.⁴⁰⁷

En lo que respecta a las fuerzas armadas, se fue consiguiendo con el tiempo una mayor integración entre el ejército de ambas repúblicas, llegando a un acuerdo en septiembre de 2003 para reducir el número de soldados de unos 20.000 a 12.000 y establecer una única cadena de mando. Sin embargo, la asistencia internacional, pese a las declaraciones de destacados miembros de la Administración Bush como Paul Wolfowitz en mayo de 2003 –declarando que Bosnia era un posible santuario para grupos terroristas en Europa, por lo que el compromiso estadounidense se mantenía- era progresivamente reducida a raíz de los nuevos conflictos existentes en Asia Central y Próximo Oriente, pasando el 28 de junio de 2004 de ser un protectorado cuyo mantenimiento de la paz y seguridad estaba atribuido a la OTAN a otorgar las responsabilidades a la Unión Europea –EUFOR-, que desplegó unos 7.000 soldados que se irían reduciendo hasta junio de 2010, sin resolver los problemas básicos del conflicto.⁴⁰⁸

A pesar de los esfuerzos realizados en instituciones como el Banco Central de Bosnia, la reconstrucción de instituciones y la puesta en marcha de instrumentos eficaces para hacer funcionar el Estado bosnio se ha dado de bruces con tres problemas especialmente claros. El primero sería la hostilidad existente entre los diferentes grupos étnicos, ejemplificada en la partición de la citada región en dos repúblicas claramente diferenciadas, tal y como hicimos referencia anteriormente que complicaría cualquier forma de acuerdo entre ellas, independientemente de lo democráticos que fuesen sus gobiernos. El segundo será la perpetuación de una de las herencias más desafortunadas del periodo comunista en la citada región: la corrupción administrativa. Esta corrupción, que afectaría a numerosas y variadas instituciones va a condicionar su funcionamiento,

⁴⁰⁶ CASEL, G. (2003), *Report on the State of Human Rights...op.cit.*, p. 17-19.

⁴⁰⁷ ROMEVA, R. (2003), *Bosnia en paz...op.cit.*, ps. 102-103.

⁴⁰⁸ BIDELEUX, R. y JEFFRIES, I. (2007), *The Balkans. A Post-Communist History*, Ed. Routledge, Nueva York, ps. 387-389.

evitando que estas alcancen el grado de legitimidad que necesitarían para cumplir con sus funciones de forma adecuada. Es además patente la falta de órganos judiciales competentes que puedan dirimir cualquier asunto problemático relacionado con la administración de justicia. Un tercer problema sería la falta de autoridad de la propia Administración Internacional, que, quitando la toma de decisiones en relación a aspectos como la seguridad, quedará reducida al poder de la persuasión. De hecho, su autoridad sería aún más débil que en el caso del protectorado kosovar y con ello su capacidad de influencia se vería considerablemente mermada.⁴⁰⁹

A raíz de todo lo comentado, no puede extrañar que la organización de unas elecciones, que supuestamente iban a arreglar los problemas de Bosnia, tuviesen una organización más que discutible pese a los esfuerzos realizados desde la OSCE, que centró su esfuerzo en la organización de las mismas antes que en la solución de cualquier otro tipo de cuestión civil. La organización de las elecciones, esencial de cara al presente trabajo, ilustra a la perfección los esfuerzos planteados por las potencias intervinientes en la organización de una democracia estable y consolidada en territorio bosnio. La base de estas elecciones debe encontrarse en el artículo I.2 de la Constitución Bosnia, recogida en el Anexo IV del Acuerdo de Dayton y que define a Bosnia como un Estado Social y Democrático de Derecho, y en el Anexo III del mismo tratado, que se encarga de regular las propias elecciones. Las primeras elecciones celebradas en Bosnia tras el establecimiento del protectorado internacional, fueron planificadas para el 15 de septiembre de 1996 y tendrían un carácter enormemente polémico, en el seno de un proceso enormemente complejo para la elección de los representantes en las diferentes instituciones y cantones. En estas y conforme a lo establecido en las diferentes normas y procedimientos electorales podrían participar todas aquellas personas mayores de 18 años, que formasen parte del antiguo censo de 1.991, lo cual no estaría exento de problemas, tal y como veremos luego. En la organización de estas elecciones estaban presentes tres instituciones de enorme relevancia. 1-La Comisión Electoral Provisional, encargada de establecer la normativa que concretaría las previsiones generales de los acuerdos de Dayton, establecería las garantías para que las elecciones fuesen libres y justas y establecería y coordinaría a las diferentes Comisiones Electorales Locales. 2-La Subcomisión Electoral de Apelaciones, encargada de aplicar las disposiciones de la CEP

⁴⁰⁹ DAALDER, I.H. y FROMAN, M.B.G. (1999), "Dayton's Incomplete Peace...*op.cit.*

y de solventar las diferentes quejas, recursos y apelaciones planteadas por los participantes en las elecciones y que tiene además la capacidad de imponer sanciones en caso de que se hubiesen cometido diversas irregularidades. 3- La Comisión de Expertos en Medios de Comunicación, que se encarga de velar por el cumplimiento de la normativa en relación a la libertad de expresión y comunicación de medios y periodistas en el ámbito de la campaña electoral. En esencia este organismo tuvo una intervención desigual, que afectó especialmente poco a aquellos medios situados en la República Srpska. A estas instituciones se añadieron las labores de vigilancia y observación de diferentes “supervisores electorales” encargados de velar por la limpieza del proceso, y cuyo número ascendía en septiembre de 1996 a 1.200 personas bajo la autoridad de la CEP. A esto se añadiría una Oficina autónoma de observadores creada por la propia OSCE⁴¹⁰ –encargada de organizar las elecciones.

A pesar de todo este despliegue de medios y de organización el resultado final de las citadas elecciones no pudo considerarse sino amargo. Si bien no se registraron problemas particularmente reseñables en el transcurso de la jornada electoral, una serie de factores incidieron en un mal balance de las mismas. El primero de ellos sería la depuración del censo electoral de 1991, realizado con excesiva premura, y no precisamente de forma ejemplar –por ejemplo retirando los nombres de personas fallecidas- y que finalmente solo pudo dividirse a nivel municipal. Además pronto comenzarían a verse los problemas derivados de que dos millones de personas habían sido desplazadas al extranjero, o bien, fuera de sus hogares, lo cual plantearía una serie de cuestiones que trataron de solventarse estableciendo una normativa bastante confusa, que llevó al establecimiento de colegios electorales especiales para aquellos desplazados o refugiados dentro del territorio de Bosnia-Herzegovina, que se demostrarían numéricamente insuficientes pese a haberse contabilizado el número de desplazados y a haberse desarrollado diferentes modalidades de voto para ellos como son el voto “en ausencia” -en el lugar donde residen-, o “en persona –en un lugar donde no están censados, bien porque es el lugar donde viven de hecho o donde van a vivir a futuro.⁴¹¹ Se permitió en la mayoría una inmensa flexibilidad –desarrollándose hasta cinco modalidades de voto- a la hora de decidir si querían votar en el lugar donde habían sido desplazados por la guerra o la limpieza étnica, en el lugar donde residían en el momento

⁴¹⁰ VILANOVA, P. y SAURA, J. (1997), *El proceso de paz en Bosnia-Herzegovina...op.cit.*, ps. 19-36.

⁴¹¹ *Íbidem*, ps. 27-32.

de celebración de las elecciones o donde residirían a futuro –siempre que lo acreditaran–, que acabaría favoreciendo su uso fraudulento por parte de algunos dirigentes de los diferentes grupos étnicos en su beneficio. A esto se añaden las dos o tres modalidades destinadas a aquellos que residían fuera de Bosnia, en lugares como Yugoslavia o incluso Alemania y que dependerían de la apertura de colegios electorales especiales, a los que debía mandar la solicitud o bien por correo, si residían en lugar diferente a la ciudad donde se había establecido el citado colegio o bien en persona si residían allí.⁴¹²

Todo este sistema, en la práctica, va a favorecer el fraude y que cada uno de los grupos étnicos quiera fortalecer su posición en sus áreas de influencia, permitiendo de paso consolidar lo que se había logrado con la limpieza étnica mediante procedimientos de “ingeniería electoral” –de forma parecida a como pretendieron utilizar las potencias intervinientes las elecciones para solucionar los problemas derivados de la guerra y la limpieza étnica- que afectasen a zonas estratégicas para ellos y que podrían tener efectos particularmente perversos a nivel local. Este fue el motivo por el cual la OSCE decidió retrasar las primeras elecciones municipales de Bosnia, hasta el 13 y 14 de septiembre de 1997⁴¹³. En este sentido, frente a las críticas de “intrusismo” electoral por parte de Occidente en la realización de elecciones, otros autores lo han justificado por reducir el peso de los partidos étnicos⁴¹⁴, no logrado al final.

En las primeras elecciones, de 14 de septiembre de 1996 –las que debieron ser retrasadas-, se habían podido constatar dos graves problemas. El primero que debido a los cambios continuados en la normativa de los colegios electorales y en los propios errores del censo, entre un 12 y un 15 % de la población se quedó sin poder ejercer su derecho al voto.⁴¹⁵ De hecho, la propia OSCE modificaría en numerosas ocasiones la normativa electoral en relación a la competencia para otorgar o incluso validar los documentos acreditativos de residencia, necesarios para ejercer el derecho al voto, creando una situación de incertidumbre, que aseguraría resoluciones diferentes a casos parecidos.⁴¹⁶ El segundo, ya mencionado, fue la falta de colegios electorales especiales para votantes desplazados, pese a que ya se disponía de los datos del número de estos.

⁴¹² OÑATE, P. (1997), “Ingeniería electoral y resolución de conflictos...*op.cit.*, ps. 285 y 291-292.

⁴¹³ VILANOVA, P. y SAURA, J. (1997), *El proceso de paz en Bosnia-Herzegovina...op.cit.*, p. 31.

⁴¹⁴ BIDELEUX, R. y JEFFRIES, I. (2007), *The Balkans...op.cit.*, p. 368.

⁴¹⁵ VILANOVA, P. y SAURA, J. (1997), *El proceso de paz en Bosnia-Herzegovina...op.cit.*, ps.32-33.

⁴¹⁶ OÑATE, P. (1997), “Ingeniería electoral y resolución de conflictos...*op.cit.*, ps. 293-294.

A esto se añadió la escasa coordinación y previsión en la organización de los supervisores, que a menudo no pudieron desarrollar su trabajo con normalidad.

De tales problemas se derivaron los cuestionables y problemáticos resultados. 1-Los resultados de las urnas favorecieron a los partidos étnicos más radicales, perjudicando en cambio a aquellos que defendían una sociedad unida y multiétnica y que ante la enorme división de poblaciones en las dos subdivisiones territoriales, en la Cámara de Diputados de la Federación no existiese ningún representante serbio y en la Asamblea Nacional Serbia hubiese 17 bosnios y un croata. 2- La participación final demostraría la sucesión de errores y problemas en la organización de unos comicios fundamentados en una normativa excesivamente compleja y profunda; del censo acabaría votando un 103 o un 105 % del mismo⁴¹⁷ –y eso teniendo en cuenta que por la escasez de colegios electorales especiales y de los cambios de normativa un porcentaje de la población no pudo ejercer su derecho al voto.

El fraude había sido particularmente sonado en diferentes circunscripciones electorales como Brcko, en la República Srpska o en Zenica, Jajce o Stolac en la Federación, afectando especialmente a croatas y serbios, que trataban de asegurar su control –presionando incluso a la población residente- sobre las diferentes zonas respectivas⁴¹⁸. Las cifras hablan por sí solas y no es de extrañar, que si bien los representantes de la OSCE calificaron el proceso como exitoso, en privado lo consideraron una debacle⁴¹⁹. Si uno observa la evolución histórica de las diversas elecciones que tuvieron lugar tanto en la República Srpska como en Bosnia-Herzegovina, podemos observar que pese al denunciado “intrusismo” occidental a efectos de reducir el peso de los partidos nacionalistas, la realidad es que ese objetivo tuvo un alcance muy limitado. A modo de ejemplo, si en las elecciones locales del año 2000 la presencia nacionalista se había reducido considerablemente, en las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2002 volvieron a tener presencia de una forma intensa. Esto se añade a otros problemas surgidos como la responsabilidad de líderes como Karadzic por los crímenes de guerra provocados, sus enfrentamientos con la más conciliadora presidenta Plavsic –en la actualidad cumpliendo una condena “suavizada” en Suecia- o la aparición de

⁴¹⁷ VILANOVA, P. y SAURA, J. (1997), *El proceso de paz en Bosnia-Herzegovina...op.cit.*, ps. 34- 35.

⁴¹⁸ OÑATE, P. (1997), “Ingeniería electoral y resolución de conflictos...op.cit.”, ps. 295-296.

⁴¹⁹ VILANOVA, P. y SAURA, J. (1997), *El proceso de paz en Bosnia-Herzegovina...op.cit.*, p. 35.

movimientos separatistas croata y serbio.⁴²⁰ A raíz de todo lo visto, aquellas elecciones en las que las potencias intervinientes habían puesto todo su empeño como panacea para los problemas de Bosnia y a efectos de lograr una convivencia pacífica y cívica entre las mismas acabaron por no solucionar los desafíos existentes y plantean de nuevo la ignorancia de las potencias intervinientes en lo que respecta al establecimiento y construcción de democracias liberales en aquellos Estados en los que, por diferentes razones, habían intervenido previamente y habían establecido todo un protectorado internacional con ese fin. De hecho, las autoridades occidentales se mostraron en relación al asunto de las elecciones como plenamente conscientes de los riesgos de realizar en tres meses, lo que llevó años en Alemania tras la II Guerra Mundial y la posibilidad de encontrarse de nuevo con un conflicto, que parecía de nuevo próximo a estallar.⁴²¹

Lo mismo ocurre respecto del tercer objetivo⁴²². En el año 1990, Bosnia tenía aproximadamente una renta per cápita de 1.980 dólares anuales y un producto interior bruto de 10.600 millones de dólares. A esto se le añadía la presencia de una gran parte de la industria pesada de la República de Yugoslavia y una gran producción farmacéutica, armamentística, además de extracción de recursos y energía, 500 empresas constructoras y un 10 % del producto interior bruto procedente de la agricultura. Este entramado colapsaría con la guerra y el producto interior bruto cayó en 1995 a 2,1 billones de dólares –creciendo a un ritmo de un 5,5 % anual en etapas más recientes- y la renta per cápita a 500 dólares anuales. Los daños ocasionados por la guerra a la industria ascendieron a 60 o 70.000 millones de dólares y los daños ocasionados a la producción en torno a 15 o 20.000 millones de dólares, a lo que se añade otro tanto procedente de daños indirectos y de la propia caída de una producción que descendió en un 90 %.⁴²³ El impacto en las infraestructuras –entendiendo como tales edificios, instalaciones eléctricas, transporte etc.- fue enorme, a lo que se añadiría la propia destrucción de la forma de gobierno, además de unas instituciones debilitadas y a las que ya no se otorgaba credibilidad o confianza alguna y unas leyes anticuadas e inoperativas y de los costes derivados de los traumas psicosociales y del aislamiento

⁴²⁰ BIDELEUX, R. y JEFFRIES, I. (2007), *The Balkans...op.cit.*, ps. 360-361, 365-368 y 378-386.

⁴²¹ OÑATE, P. (1997), “Ingeniería electoral y resolución de conflictos...op.cit.”, ps. 289-290.

⁴²² STEIL, B. y WOODWARD, S.L. (1999), “A European New Deal for the Balkans”, en *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 6, noviembre/diciembre.

⁴²³ CASEL, G. (2003), *Report on the State of Human Rights...op.cit.*, ps. 28- 29.

internacional producidos. Inicialmente –entre 1.996 y 1.998- se destinó una suma destinada a la reconstrucción de unos 2.800 millones de dólares, con la que, en poco tiempo, se logró reconstruir una tercera parte de las casas destruidas, la práctica totalidad de las líneas de ferrocarril, la mayoría de las infraestructuras urbanas y se alcanzó un nivel de generación de electricidad al 78 % de lo que había sido antes de la guerra. Sin embargo, en el año 2001, todavía se necesitaba invertir una suma de 364 millones de marcos en casas habitables, siendo necesario construir o reparar unas 14.683 casas y 38 millones en instalaciones eléctricas. Además, en lo que respecta a reconstrucción de carreteras y otro tipo de infraestructuras de transporte, se decidió optar por invertir en lo más visible y las propias instituciones internacionales no se percatarían de que no existía una administración competente, capaz de lograr su mantenimiento, con lo que pronto empezaría a tener problemas. A esto se añade, que de los 5.300 millones de marcos invertidos entre 1996 y 2000, solo un 3,94 % fueron destinados a la reconstrucción de las instituciones.⁴²⁴

En lo que respecta al modelo de crecimiento económico ocurriría algo parecido; en el año 2.000 y a pesar del crecimiento en el índice de producción industrial, que se estima sobre un 8,8 % en la Federación y un 5,6 % en la República Srpska, el comercio seguía siendo la fuente de crecimiento principal, lo que provocaría que ese mismo año, el déficit comercial alcanzase un 64 % del PIB y un endeudamiento que alcanzaría los 3.400 millones de marcos en la federación y 900 en la República Srpska. Asimismo, la deuda externa ascendía a 2.025 millones de dólares, a repartir entre diversas instituciones como el FMI o el Banco Mundial.⁴²⁵ Para elaborar una verdadera política económica, se fundó un Banco Central Bosnio –ya mencionado- asistido por las entidades anteriores y se adoptaría el marco alemán como moneda oficial de la confederación. Asimismo se intentarían poner en marcha diferentes medidas para conseguir la liberalización de la economía -2000- y acuerdos de libre comercio con la UE y los Estados limítrofes.⁴²⁶

⁴²⁴ ROMEVA, R. (2003), *Bosnia en paz...op.cit.*, ps. 87-97.

⁴²⁵ *Ibidem*, ps. 104-105.

⁴²⁶ BIDELEUX, R. y JEFFRIES, I. (2007), *The Balkans...op.cit.*, ps. 393-397.

Los intentos de construir en Bosnia una república económicamente desarrollada y próspera se han dado de bruces con diferentes realidades.⁴²⁷ La primera, que la ayuda económica internacional no solo no contribuyó a restablecer el mercado de trabajo e incentivar la producción propia, sino que ayudo a crear una economía informal, representada claramente por una serie de mercados negros, donde se van a encontrar desde coches hasta armas e irá en detrimento de los esfuerzos de la Administración internacional y de los diferentes gobiernos a la hora de solventar los problemas derivados de la situación económica. La segunda la desigualdad en lo que respecta al reparto de ayuda entre los diferentes grupos étnicos, que tal y como comentamos favorecerá a bosnios y croatas frente a serbios. De igual forma, la división existente en varias repúblicas compuestas por grupos étnicos hostiles entre sí, impedirá la necesaria construcción de un mercado unificado en un territorio tan pequeño. La tercera es la herencia de corrupción y el entramado burocrático de la antigua administración comunista que condiciona cualquier tipo de medida económica que se tome, resaltando además la falta de seguridad jurídica de cualquier operación económica a realizar.

Es de destacar que durante todo este periodo de implementación de los propios Acuerdos de Dayton, las prácticas políticas y burocráticas y la corrupción produjeron un incremento de la riqueza de personas aisladas, en tanto que la mayoría de la población debía conformarse con sobrevivir⁴²⁸. Por otro lado, la existencia de cinco niveles de Administración distintos a la hora de negociar cualquier tipo de inversión o de duplicidad de competencias en las propias organizaciones internacionales presentes en la zona, disuadió a la mayoría de inversores internacionales, de realizar cualquier intento de invertir en Bosnia. Asimismo, las propias autoridades locales, que solo se caracterizaron por hacer cambios de maquillaje y retóricos en sus propios partidos políticos, no parecieron demasiado dispuestas a colaborar en la empresa, sin ser presionadas por parte de las diversas administraciones internacionales para la creación de un entorno socio económico nuevo que favoreciese la reconciliación.⁴²⁹

Asimismo las cifras correspondientes al empleo de la población y del paro son deprimentes. De 3,4 millones de personas viviendo en la región, únicamente 622.430

⁴²⁷ STEIL, B. y WOODWARD, S.L. (1999), "A European New Deal for the Balkans...*op.cit.*

⁴²⁸ CASEL, G. (2003), *Report on the State of Human Rights...op.cit.*, p. 29.

⁴²⁹ ROMEVA, R. (2003), *Bosnia en paz...op.cit.*, ps. 105-108.

personas estaban empleadas en 2001. La renta mínima aproximada para mantener a una familia de cuatro miembros consistente en 455,08 marcos alemanes, en tanto que el salario medio de Bosnia-Herzegovina estaría en 499,69 marcos y el cantón con más renta, el de Sarajevo tiene un salario medio de 661,21 marcos. Esto da una idea de cual es la situación económica del país. Con relación al desempleo, conforme a las estadísticas, trabajaban en 1.991 1,3 millones de personas, número que descendió a 361.516 en 1998 y 622.000 en 2003, más el número posible de personas que no se inscribió en tales censos y la cuestión de los derechos laborales de las citadas personas, con los que a menudo no se cumplen los deberes legales. Estas obligaciones del empleador para con el empleado además decrecieron en el tiempo –antes de 2003- como consecuencia de ciertas modificaciones legales, en el marco de unas empresas públicas ruinosas -en bancarrota-, herencia del pasado socialista de Bosnia.⁴³⁰ Estas grandes empresas públicas se organizaban como 10 grandes conglomerados que seguían funcionando como en la era del comunismo y obligó a que las autoridades iniciasen un proceso de privatización del que, a mediados de 2002 solo se había producido unas 200 de las 1.034 mayores en la federación, en tanto que en la república Srpska se consiguió con unas 119 de las 276 pequeñas y 154 de las 648 “grandes”. En el lado positivo, el peso del sector privado en el PIB subió desde el 35 % en 1999 al 55 en 2005. En 2001 existía registrado en Bosnia un número de 430.806 parados por 622.430 personas con empleo, cifra engañosa por cuanto que el estado no ofrece subsidios a aquellos ciudadanos que se encuentran desempleados. Hay autores, por tanto, que consideran el desempleo del 40 % reconocido por las autoridades –un avance desde el 90% inicial al finalizar el conflicto- más oficial que real por el elevado número de personas que trabajarían en la economía sumergida y lo reducirían a la mitad.⁴³¹ A esto cabe añadir la situación de los pensionistas, que conforman un número total de 287.840 personas y obtienen una pensión media de 154,91 marcos alemanes.⁴³² Todas estas cifras marcan el exceso de población pasiva a la que una minoría de población en activo debería sostener con un salario extremadamente bajo y con escasa ayuda por parte de un estado ineficiente y corrupto, que empeora la situación al no realizar las necesarias aportaciones a un sistema que requiere atención a la salud de las personas de mayor edad.

⁴³⁰ CASEL, G. (2003), *Report on the State of Human Rights...op.cit.*, ps. 30-32.

⁴³¹ BIDELEUX, R. y JEFFRIES, I. (2007), *The Balkans...op.cit.*, p. 393-397.

⁴³² CASEL, G. (2003), *Report on the State of Human Rights...op.cit.*, p. 33.

Finalmente y como guinda final para el problema económico, una Comunidad Internacional hastiada, que dirigía su atención crecientemente hacia nuevos supuestos como Kosovo, Afganistán o Irak, reduciría paulatinamente su aportación, pasando de 32 millones de euros en 1999 a 25 en 2001. La propia misión de Naciones Unidas en Bosnia, la UNMIBIH, pasaría igualmente de 189 millones de euros en 1998-99 a 140 millones en 2001-2002. Asimismo, la OSCE redujo su inversión en Bosnia en un 43 % solo en 2001. El Banco Mundial pasaría de 500 millones en 1996-98 a 300 en 2001-2002 y 180 en 2002-2004 y lo mismo puede decirse de ACNUR, que paso de 139 millones en 1996 a solo 8 en 2001. Esto en medio de una tendencia general al empobrecimiento de una población bosnia, carente de derechos laborales, afectada por el paro y con una tendencia creciente al empobrecimiento⁴³³.

El resultado por tanto es el fracaso del tercer objetivo, que pese a la gran variedad e intentos de solución propuestos, no ha sido cumplido y mantiene las incertidumbres sobre la viabilidad de un Estado, que en 2010 pretendía incorporarse a la Unión Europea, a pesar de sus muchas tareas pendientes y del peligro de un nuevo conflicto étnico. De hecho, se tiende a pensar que el Estado bosnio, “antinatural e inusualmente grande”, se ha convertido más en una carga y un obstáculo para el progreso político y económico del país como estado democrático con economía de mercado. Este “Estado sin fundamentos”, que es incapaz de proporcionar seguridad jurídica y de garantizar una inversión extranjera tan necesaria en Bosnia, dificulta la mejora de las condiciones de vida y de la propia situación geopolítica de Bosnia. Asimismo, las elecciones multiétnicas celebradas en octubre de 2002 no resolvieron ninguno de los problemas planteados y, de hecho, empeoraron el resultado de los partidos particularmente partidarios de una sociedad multiétnica, lo cual fue atribuido por algunos cargos de la Administración Internacional a la existencia de una crisis económica. La única solución por tanto –si es que la hay- estaría en reconstruir el Estado y todo el entramado legal y económico que lo rodea, caro e ineficiente en su versión actual, que impide además el propio desarrollo de la democracia, pretendida por las potencias intervinientes.⁴³⁴ Por ahora en Bosnia se está preservando la existencia de un Estado, al que no se le da la posibilidad de asumir su propia responsabilidad para poder gobernarse por sí mismo.

⁴³³ ROMEVA, R. (2003), *Bosnia en paz...op.cit.*, ps. 139-140.

⁴³⁴ CASEL, G. (2003), *Report on the State of Human Rights...op.cit.*, ps. 34-35.

A todo lo anterior se añaden los graves problemas propios que afronta la Administración Internacional en el protectorado bosnio, que a la vista de lo ya comentado, pueden resumirse en cuatro según algunos autores. El primero sería la ausencia de una visión estratégica global por parte de las autoridades internacionales para conducir el asunto a mejores derroteros. El segundo la falta de liderazgo y coordinación entre las diferentes administraciones internas e internacionales sobre el terreno –tal y como vimos en el caso de las elecciones. El tercero la duplicación de competencias y estructuras de las propias organizaciones internacionales y particularmente de la OSCE y la OAR. El cuarto, el enfrentamiento entre personalismos de los propios miembros de la Administración Internacional y finalmente, el hastío general de la propia Comunidad Internacional, que llevaría –tal y como hemos visto- a una considerable reducción de presupuestos. Los esfuerzos para corregir esta deriva del Pacto para la Estabilidad del Sudeste Europeo, establecido en Colonia a 10 de junio de 1999 como consecuencia del conflicto de Kosovo, en torno a temas relevantes del protectorado como la democratización, el desarrollo económico o las cuestiones de seguridad; al igual que los intentos de brindar más poder al Representante Especial de la Comunidad Internacional frente a los líderes locales, a efectos de lograr una implementación de Dayton más eficaz, resultaron un auténtico fracaso –al igual que los intentos de establecer una sociedad civil, al margen de las competencias del Estado bosnio. La consecuencia final del protectorado no fue crear un estado fuerte, sino hacer a las instituciones de Bosnia cada vez más dependientes de la ayuda internacional, con un futuro incierto.⁴³⁵

La intervención en Bosnia fue considerada por algunos autores, como modelo de lo que sería la intervención más típica de la Posguerra Fría, un tipo de intervención en el que se debía pretender obtener una serie de beneficios limitados, a través de medios limitados –entendiendo que las intervenciones humanitarias tienen una serie de límites bien definidos frente al modelo de suma cero de la Guerra Fría. Asimismo, tal intervención fue percibida por buena parte de la sociedad americana como un conflicto –probablemente de forma errónea- entre el nacionalismo étnico y el ideal universal de democracia.⁴³⁶ El papel de la democracia en el establecimiento del protectorado

⁴³⁵ ROMEVA, R. (2003), *Bosnia en paz...op.cit.*, ps. 116-120 y 138-144.

⁴³⁶ BERT, W. (1997), *The Reluctant Superpower...op.cit.*, ps. 237-249.

internacional es bastante claro, aunque no lo sea tanto –y a diferencia de Haití- como desencadenante del conflicto y las referencias a la necesaria legitimidad democrática de Bosnia aparecen en documentos de enorme relevancia como el propio Acuerdo de Dayton o la Constitución de Bosnia, entendiendo que la propia celebración de unas elecciones serviría para superar o, como mínimo, mitigar los conflictos étnicos entre las diferentes nacionalidades y, sin embargo, como vimos no ha logrado solventar tales problemas, sino que incluso puede llegar a sostenerse que, de hecho, las elecciones consolidaron el resultado producido por la guerra y por la limpieza étnica. Fue, para algunos autores, el fracaso típico de un proceso de democratización establecido “de arriba abajo y de fuera a adentro” por las potencias intervinientes⁴³⁷. Si el discurso oficial de convivencia multiétnica y la aplicación práctica del mismo que éstas defendían fracasó, fue precisamente por la dificultad del mismo para hacerse oír en el difícil contexto de la posguerra bosnia y por la situación de inseguridad imperante para los propios ciudadanos de la misma, que decidieron agarrarse a los partidos nacionalistas que, al menos, les ofrecían la sensación y garantía de seguridad que las propias organizaciones internacionales parecían imposibilitadas de ofrecer a pesar de sus esfuerzos.⁴³⁸

Así pues la construcción de una democracia liberal en Bosnia intentaría establecerse sobre la supuesta base soberana de un Estado considerado incapaz de gobernarse y sometido a una tutela internacional, que a medida que incrementaba sus libertades, restringía la capacidad de actuar de las instituciones serbias. Sobre la base de una descentralización teórica que tuvo muy pocas posibilidades de ser establecida en la práctica, por la oposición tanto de los líderes locales como de las propias autoridades internacionales. Sobre la base de la protección impuesta desde fuera a los derechos humanos, minando la capacidad de las instituciones políticas y judiciales bosnias de actuar y demostrar su competencia en este sentido. Sobre la base de una serie de modificaciones forzosas en los líderes políticos que dirigían las fuerzas serbo-bosnias, sin minar el apoyo social a los partidos nacionalistas y sobre una sociedad civil pequeña y nada representativa, pese a los esfuerzos puestos por la Administración Internacional en su construcción.⁴³⁹ Autores como Burg y Shoup plantearon que las propias

⁴³⁷ ROMEVA, R. (2003), *Bosnia en paz...op.cit.*, p. 126.

⁴³⁸ CHANDLER, D. (2000), *Bosnia...op.cit.*, ps. 193-199.

⁴³⁹ *Íbidem*, ps. 155-156.

instituciones surgidas de la paz de Dayton, lejos de llevar a la democratización, lo que harían sería reforzar el papel del “poder nacionalista”. Asimismo, en tanto que la democratización de Serbia y Croacia en su momento no traería necesariamente la paz para Bosnia, su no democratización sí que podría llevar el conflicto nuevamente a este territorio; sin poder estar seguro de cuando se producirá la democratización real de Bosnia. Asimismo, se definiría al acuerdo de Dayton, no como un acuerdo definitivo de paz, sino como un “armisticio”⁴⁴⁰ –probablemente con razón-.

Si bien hubo indicadores considerados menos negativos⁴⁴¹ que los aquí expuestos; la falta de voluntad política de una Comunidad Internacional hastiada y ocupada en nuevos conflictos, la ausencia de un objetivo estratégico claro a cumplir, la conversión de un objetivo militar en un objetivo político y las ansias de las Organizaciones Internacionales por lucirse en un caso que les había facilitado tal objetivo, y en el que la propia democratización desde fuera respondió a los intereses de la Comunidad Internacional y de las Organizaciones Internacionales envueltas, antes que a los de la propia Bosnia, echaron el resto para evitar que la situación pudiese reconducirse hacia una clara mejora y hacia una mayor autonomía y responsabilidad de las autoridades e instituciones locales del protectorado de facto.⁴⁴² Fue el resultado de lo que algunos autores han denominado; “más democratización pero menos democracia”.⁴⁴³ Un proceso por el cual, la toma de decisiones fue atribuida a las autoridades internacionales en menoscabo de las locales y de su legitimidad democrática para asumir la responsabilidad y las competencias derivadas de sus cargos, que quedó notablemente constreñida⁴⁴⁴. Este proceso de democratización externa, en la práctica, obstaculizaría la construcción de una democracia liberal en Bosnia y, paradójicamente, el cumplimiento de los objetivos planteados inicialmente por la Comunidad Internacional⁴⁴⁵.

Siguiendo este argumento, existen autores que –pese al optimismo planteado por la mejora en algunos indicadores- afirmarían que el “fracaso” de la Comunidad

⁴⁴⁰ BURG, S.L. y SHOUP, P.S. (2000), *The War in Bosnia Herzegovina...op.cit.*, ps. 415-418.

⁴⁴¹ Y aún teniendo en cuenta, que de los supuestos analizados, el de Bosnia es relativamente más llevadero que los de Haití, Afganistán o Irak.

⁴⁴² CHANDLER, D. (2000), *Bosnia...op.cit.*, ps. 173-179.

⁴⁴³ *Ibidem*, p. 155.

⁴⁴⁴ Como ocurrió con los líderes de los diferentes partidos vetados o destituidos por Westendorp y otras autoridades internacionales, sin conseguir con ello reducir el poder de los partidos nacionalistas.

⁴⁴⁵ *Ibid*, ps. 187-192.

Internacional en Bosnia fue, en realidad, la suma de una serie de complejos elementos que irían desde la cultura de dependencia creada por los organismos internacionales hasta la supervivencia del “colectivismo étnico, pasando por un sistema de toma de decisiones y procedimental excesivamente burocratizado y complejo, la pervivencia de organizaciones económicas “criminales”, el debilitamiento del Estado de derecho, la pervivencia de movimientos separatistas croatas o serbios –fortalecidos por el ejemplo kosovar-, la pervivencia de un gran número de refugiados fuera de las fronteras, la existencia de unos elevados niveles de corrupción, la divergente gestión económica entre ambas repúblicas y la pervivencia de las tensiones étnicas.⁴⁴⁶

Como consecuencia de toda esta situación, nos encontramos con que el trípode de la paz democrática, representado por los tres objetivos ya descritos y fundamentado en la seguridad, la estabilidad y la prosperidad económica ha fracasado en Bosnia y ha producido resultados negativos, al igual que sucedió en Haití y sucedería en Kosovo, poniendo nuevamente en cuestión toda la política del “enlargement”, asociada a las intervenciones humanitarias de los años 90. Se reproduce además el mismo problema que pudimos observar en el caso de Haití y es el absoluto desconocimiento sobre lo que se ha de hacer para poder construir una democracia liberal. El producto del esfuerzo occidental, lejos de ser una democracia liberal, próspera y estable; ha sido un “monstruo burocrático” ineficiente y corrupto cuyo entramado podría ser en el futuro, la mejor de las garantías para una nueva secesión y una República Srpska serbia independiente que no ayudaría precisamente a la convivencia multiétnica. Los resultados en la organización de unas elecciones, que no hicieron sino avivar el fraude y la división entre los diferentes grupos étnicos, además de consolidar las fronteras resultantes de la guerra y la limpieza étnica –tal y como vimos-, frente a su consideración como herramienta para solucionar los problemas del Estado bosnio derivados de la guerra y la limpieza étnica, fueron el mejor ejemplo de este fracaso. La asunción del mismo llegó en una fecha tan temprana ya, como era 1.999 y de la mano de un informe del Consejo de Europa, que planteó que con el incremento de poderes del Alto Representante como máxima autoridad ejecutiva y legislativa, Bosnia no podía ser considerada una democracia.⁴⁴⁷

⁴⁴⁶ BIDELEUX, R. y JEFFRIES, I. (2007), *The Balkans...op.cit.*, ps. 399-404.

⁴⁴⁷ CHANDLER, D. (2000), *Bosnia...op.cit.*, p. 204.

Por tanto, se puede incluso afirmar que años después de la intervención y la puesta en marcha del proceso democratizador de Bosnia, la democracia seguía tan lejos como siempre e incluso puede que más lejos que nunca. Los dilemas planteados por Ignatieff en su momento –a medio camino entre la ingenuidad y el pesimismo- siguen vivos.⁴⁴⁸ Pese a toda la –cuestionable- vinculación moral que existiese para acometer los objetivos asumidos por las potencias occidentales; la reconstrucción de instituciones capaces de vincular a los diferentes grupos étnicos, la construcción de un sistema sanitario, de una policía, de una justicia, de asumir la carga del protectorado etc. no han sido cumplidos de forma exitosa... lo que *a priori* podría servir para culpar a Occidente, como hace Ignatieff, por “distinguir la seguridad de los otros de la suya propia”.⁴⁴⁹ Sin embargo, esta distinción moral podría ser utilizada de manera más positiva como receta para evitar enfangarse en procesos costosos y de resultado tan incierto.

El imperialismo liberal pues, fallaría de nuevo y, con ello, las políticas de paz democrática en su versión adulterada y simplificada. De la que nuevamente observamos por un lado los inmensos costes que su puesta en práctica tiene para las potencias intervinientes y por el otro; la obtención de unos resultados que no pueden considerarse sino los contrarios a los deseados por aquellos Estados que fomentaron la intervención. Precisamente por todo lo ya comentado, la existencia de una masiva inversión extranjera en la construcción de un Estado costoso, ineficiente y corrupto, es en la práctica lo único que permite junto con la presencia de tropas extranjeras que todo el andamiaje establecido por el protectorado se mantenga y no se derrumbe como un castillo de naipes -por muy democrático que pueda aparentar ser.

Un importante reconocimiento político de esta situación ha llegado recientemente de la mano del vicepresidente de Estados Unidos Joe Biden⁴⁵⁰, que en su reciente gira por los Balcanes afirmó que Bosnia está en riesgo de que estalle un nuevo conflicto por las rivalidades étnicas –si bien no necesitaría una reconfiguración de Dayton-. No es el único que se ha pronunciado en este sentido; algunos investigadores sostienen que, hoy en día, la paz en Bosnia se encuentra de nuevo amenazada por la corrupción de las instituciones, la ineficacia del Estado y el radicalismo étnico de unos partidos

⁴⁴⁸ IGNATIEFF, M. (1999), *El honor del guerrero...op.cit.*, ps. 103-104.

⁴⁴⁹ *Ibidem*, ps. 105-106.

⁴⁵⁰ TANNER, A. (2009), “Bosnia does not need new peace deal, Biden says”, en *Reuters*, 22 de mayo.

musulmanes –liderados por Silajdzic- que pretenden incrementar la centralización del estado y unos serbios –liderados por Dodik- y croatas que tratan, en sentido opuesto, de incrementar su autonomía o de independizar directamente la república Srpska –que durante parte de este periodo de protectorado de facto, tuvo una economía más exitosa que la de la Federación. Frente al 25 % de extrema pobreza y el 27 % de desempleo existentes hoy en día, se ha sugerido que las potencias occidentales deberían actuar con más responsabilidad, incrementando la presencia de Estados Unidos en la zona⁴⁵¹, utilizando la carta del ingreso en la Unión Europea e involucrando más a Serbia o Croacia en el apoyo a la construcción de un Estado en Bosnia. No obstante, el fracaso de estos procesos de construcción nacional en un estado que guarda enormes ventajas respecto de otros casos como los de Afganistán o Irak, pues en Bosnia las tropas internacionales no son vistas como invasoras por parte de la población, su situación estratégica hace que sus vecinos no puedan olvidarse de ella tan fácilmente, su población es considerablemente menor que la de los supuestos mencionados y el gasto por persona ha sido mayor – 300 dólares por persona frente a los 65 de Afganistán al comenzar el conflicto- y aún así, por todos los factores mencionados con anterioridad, la situación va a peor y no tiene visos de solucionarse.⁴⁵²

Estos posicionamientos constituyen un reconocimiento más que explícito de la situación en un protectorado bosnio, que un día fue considerado como “el más extenso e innovador experimento de democratización en la historia”, con 14.000 millones de dólares invertidos, 17 gobiernos extranjeros, 18 agendas de Naciones Unidas, 27 organizaciones intergubernamentales, decenas de miles de tropas y unas 200 ONG’s involucrados, y que ha quedado, con el transcurso del tiempo, en un enorme fracaso.⁴⁵³ Hoy por hoy y por todo lo expuesto anteriormente, Bosnia se mantiene como Estado – y como protectorado de facto- artificialmente y gracias a la intervención extranjera; demostrando una vez más y de forma patente, el fracaso de las políticas de expansión de la democracia en el marco de la doctrina Clinton.

⁴⁵¹ Teniendo en cuenta además, que desde la Guerra de Osetia del Sur, Rusia ha incrementado su influencia en la zona y particularmente en la República Srpska de una forma mucho más tangible.

⁴⁵² WESTERN, J y MCMAHON, P. (2009), “The Death of Dayton. How to Stop Bosnia From Falling Apart”, en *Foreign Affairs*, vol. 88, no. 5, ps.70-83.

⁴⁵³ *Ibidem*, p. 69.

C) Kosovo.

En el final de su famosa obra, Richard Holbrooke expone proféticamente la futura existencia de “otras Bosnias en nuestras vidas”, supuestos que necesitarán de una acción enérgica que ponga fin al conflicto que los carcome; probablemente, el propio diplomático americano no llegó a pensar lo cerca que estaba semejante profecía de hacerse realidad en la vecina provincia serbia de Kosovo⁴⁵⁴. El caso de Kosovo tendrá una relevancia fundamental de cara a entender las políticas de paz democrática y constituirá el gran precedente –pese a las lógicas diferencias referidas a las particularidades de cada caso- para las políticas de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza de la Administración Bush. Por primera vez, una intervención “humanitaria” que llevaría al establecimiento de un protectorado internacional con el objeto de establecer una democracia liberal segura, estable y próspera se impondrá vulnerando las normas internacionales, con una gran oposición y de forma absolutamente unilateral. No obstante, debe tenerse en cuenta que en el presente capítulo únicamente se analiza el recorrido del protectorado establecido en Kosovo y no la independencia del mismo y sus consecuencias, que trataré con mayor profundidad en el capítulo VI de este trabajo.

El supuesto de Kosovo, que tiene su origen en los conflictos balcánicos, guarda grandes semejanzas con el caso bosnio en lo que respecta al establecimiento de un protectorado internacional y su consiguiente fracaso, así como una historia común con el mismo -y a la que nos remitimos salvo en lo que respecta a los hechos acaecidos con posterioridad a la anulación de la autonomía de Kosovo y Vojvodina que narraremos aquí. Pero existe una excepción. El protectorado internacional kosovar conducirá, asimismo, a la primera independencia unilateral de la historia, contraria además a lo recogido en el derecho internacional y especialmente a las resoluciones 1514 y 2625, tal y como se había entendido hasta ese momento. El intento por establecer una democracia liberal, como veremos, no será ajeno a este fracaso, que tendrá como síntoma, la citada independencia.⁴⁵⁵ Habrá que destacar al respecto, que dos de las definiciones que los

⁴⁵⁴ HOLBROOKE, R. (1999), *Para acabar una guerra...op.cit.*, p. 489.

⁴⁵⁵ RUIZ, F. (2008), “Kosovo declara su independencia”, en *El Mundo*, 18 de febrero. También en PRESTON, J. (2007), “United Nations report urges independence for Kosovo”, en *The New York Times*, 26 de marzo.

albanokosovares atribuirán a su nuevo Estado serán la de “multiétnico” y “democrático”, con lo que ayudaran a legitimar su independencia en la Sociedad Internacional⁴⁵⁶-lo cual no es ninguna casualidad a la vista de todo lo expuesto anteriormente.

Tal y como pudimos observar en el caso de Bosnia, uno de los primeros síntomas del conflicto que se avecinaría en los Balcanes sería el auge de los movimientos nacionalistas y la consecuente privación por parte del presidente de Serbia, Slobodan Milosevic –que, sin embargo, era de origen montenegrino y humilde-, de los derechos y la autonomía de la población kosovar recogidos en la Constitución de 1974.⁴⁵⁷ Se ha acusado a Milosevic tradicionalmente de explotar los recuerdos de determinadas etapas históricas, ya mencionadas en relación con Bosnia, como fue la derrota del príncipe Lazar frente a los turcos en 1389 -que decía preferir el Reino de los Cielos frente al de la Tierra por su oposición a prestar vasallaje al sultán turco-, las matanzas de las guerras balcánicas y de las dos guerras mundiales, además de la represión intermitente llevada a cabo por el presidente Tito. Sin embargo, Milosevic, que sin ninguna duda utilizó el tema de Kosovo para prosperar políticamente y anular a su predecesor y protector, Stambolic, no hizo sino llevar a cabo las peticiones de una población serbia cada vez más soliviantada por una tradición de décadas de creciente nacionalismo y por una serie de acusaciones de limpieza étnica y comisión de crímenes atribuida por la población serbo-kosovar a los albaneses, entre los que se incluía la expulsión de su territorio y la obtención mediante la fuerza por parte de los albaneses de los hogares y territorios serbios -cosa que provocaría la aparición de leyes prohibiendo tal práctica en un futuro muy cercano. En esencia, decía lo que la gente –y muchos intelectuales serbios- quería oír. En este sentido destacó la publicación en 1985 de un *Memorándum* en el periódico serbio *Vercenje Novosti*, redactado por 16 notables académicos serbios bajo la coordinación de Dobrica Cosic, antiguo partisano expulsado del Partido Comunista por sus declaraciones acusatorias contra los líderes albaneses de Kosovo en relación a su supuesto separatismo; que se lamentaba de la situación de los serbios en aquel momento

⁴⁵⁶ Tal como pongo de manifiesto en el Capítulo V de este trabajo, donde analizo el hecho en concreto y sus consecuencias.

⁴⁵⁷ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, ps. 244-245.

y se consideró como una manifestación de lo que realmente estaba ocurriendo y el preludio de la violencia y la represión que habría de llegar.⁴⁵⁸

La población albanokosovar se manifestó en la calle contra esta política y fue objeto de la represión policial por parte de las autoridades serbias, que dejaría un centenar de muertos y la detención de buena parte de las elites de la población albanesa. Precisamente esta situación provocó la formación de la denominada Liga Democrática de Kosovo, cuyo núcleo central serían 23 intelectuales, ex parlamentarios y profesores de universidad, siendo el partido que dominaría la política albano-kosovar hasta los ataques de la OTAN.⁴⁵⁹ Además, como consecuencia de las protestas acaecidas entre marzo y abril de 1.990, se desplazaron unos 25.000 policías serbios a la zona.⁴⁶⁰

Kosovo nunca fue una región especialmente próspera de la antigua Yugoslavia, de hecho y ya a finales de la etapa de gobierno de Tito, con sus 795 dólares de renta per cápita, frente a los 2.635 de media de Yugoslavia y 5.315 de Eslovenia –la República más desarrollada de Yugoslavia- era una de las más atrasadas.⁴⁶¹ Sin embargo, la represión serbia como resultado de las protestas contra la abolición de la autonomía empeoraría la situación para la población albanesa. Muy pronto y para beneficiar a la minoría serbia, se crearían una serie de municipios, a efectos de incrementar el poder de los serbo-kosovares y controlar las zonas con mayores recursos naturales, provocando que aunque la población albanesa alcanzase una mayoría que llegaba en algunos casos a un 80 % de la población, ese porcentaje solo se alcanzaba en dos de los cinco departamentos que componían Kosovo –uno de los cuales era el de Pristina. Igualmente y como parte de la represión orquestada por las autoridades serbias, se acentuó la inversión del Estado en aquellas zonas donde la población serbia fuese mayoritaria. También se prohibiría la venta de propiedades por parte de los serbios que dejaban la provincia a albanokosovares y se cerraron numerosos centros educativos, culturales o medios de comunicación –dejando en el paro a unos 1.550 periodistas- de éstos.⁴⁶² Concretamente y en lo que respecta a la cuestión educativa, se acabó con la financiación de las escuelas albanesas, se despidió a unos 21.000 profesores, de los 36.000 alumnos

⁴⁵⁸ JUDAH, T. (2000), *Kosovo. War and Revenge*, Ed. Yale University Press, New Haven, ps. 47-60.

⁴⁵⁹ *Ibidem*, ps. 64-66.

⁴⁶⁰ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova*, Ed. Catarata, Madrid, p. 83.

⁴⁶¹ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, p. 46.

⁴⁶² TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, p. 84.

albaneses que finalizaron primaria, únicamente pasarían a secundaria 6.000 y en la universidad se excluyó directamente a los albaneses y se encarceló al antiguo rector de la Universidad de Prístina, Ejup Statovci.⁴⁶³

Se estableció además con la excusa de perseguir el terrorismo, un procedimiento por el que cualquier persona podría ser internada durante tres días; procedimiento por el cual se produjeron 15.000 detenciones, 2.000 agresiones policiales, 3.500 allanamientos de domicilio y 3.000 arrestos arbitrarios aproximadamente. Al mismo tiempo y en 1.991, se aprobó una ley que otorgaba cinco hectáreas de tierra a aquellos serbios y montenegrinos que se instalasen en la zona, alcanzando la suma total de 26.000 personas como resultado de la suma de serbobosnios y serbios de la Krajina, en tanto que 400.000 albaneses dejaron el territorio por países como Alemania, Austria, Suiza y otros.⁴⁶⁴ La población albanesa de Kosovo fue a menudo tratada como si fuese en la práctica colonial, y se impuso todo un sistema de segregación que algunos compararon al de la Sudáfrica del *Apartheid*.⁴⁶⁵

La guerra de 1992, tuvo efectos escasamente benéficos en el desarrollo del movimiento de resistencia albanokosovar, la propaganda serbia se cebó con ellos a causa de las acusaciones de integrismo islámico.⁴⁶⁶ Los kosovares, tal y como vimos, conformaron la Liga democrática de Kosovo y se nombró como líder a Ibrahim Rugova, hasta entonces un intelectual y político de segundo orden, que sin embargo, tuvo la virtud de llevarse bien con todas las partes de la recién creada Liga.⁴⁶⁷ Esta Liga se asentó sobre tres principios esenciales; la resistencia no violenta –probablemente porque Rugova era consciente de que cualquier resistencia violenta sería esperada y aprovechada por los serbios para acentuar la represión y perpetrar nuevos abusos-, la internacionalización del conflicto y el rechazo a la política institucional serbia. Además estableció para los albanokosovares una sanidad y una educación al margen del Estado. Con tal éxito que ya en 1.995 asistían a clase 312.000 alumnos de primaria, 57.000 de secundaria y más de 12.000 de enseñanza superior impartida en albanés.⁴⁶⁸

⁴⁶³ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 62-63.

⁴⁶⁴ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, ps. 85- 86.

⁴⁶⁵ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, ps. 257-275.

⁴⁶⁶ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, p. 87.

⁴⁶⁷ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, p. 257.

⁴⁶⁸ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, p. 92.

Asimismo y en el terreno de la atención médica, es necesario tener en cuenta que más de medio millón de albanokosovares perdieron el derecho a la sanidad y que 60.000 familias se encontraban por debajo del nivel de la pobreza, 80.000 tenían problemas físicos o mentales y que la tasa de mortalidad infantil era del 38,4 por mil en tanto que la polio y el tétanos avanzaban entre los niños.⁴⁶⁹ Se llegaron incluso a extender rumores sobre el envenenamiento de niños albaneses por parte de las autoridades serbias, lo cual condujo a una serie de protestas que serían reprimidas con dureza.⁴⁷⁰ Gracias a esta sanidad, se proveyó de atención médica, así como de medicina y cuidados higiénicos a unas 350.000 personas y con el sistema sanitario paralelo se llegaron a crear 86 clínicas privadas, se mantuvieron 239 doctores de medicina general, 140 especialistas y 423 enfermeras, aceptándose, por otro lado, que aproximadamente la mitad de los médicos albaneses siguiesen trabajando para el estado; donde se les permitió continuar, a diferencia de lo que ocurrió en el ámbito de la educación, sin que se les sometiera a ostracismo por la Liga, en parte por los escasos ingresos derivados de la participación en el sistema sanitario paralelo.⁴⁷¹ El éxito de la organización en la sanidad y la educación pronto se convertiría en un símbolo del éxito de la propia Liga, con las que se identificaría este sistema.

Asimismo se incentivaría la lucha sindical, creándose la Alianza de Sindicatos Independientes de Kosovo, que llegaría a tener unos 260.000 afiliados, en un momento en el que el gobierno serbio estaba desmantelando muchas fábricas y llevándolas a Serbia y en el que el bloqueo exterior también dañaba a la propia economía kosovar, fomentando la creación de mercados negros.⁴⁷² No obstante, fue también llamativo que el embargo internacional que pesaba sobre Serbia y el “éxito” de los albaneses en el sector privado hiciese que fuese relativamente más fácil de encontrar diferentes bienes básicos como la leche en Prístina que en un Belgrado sometido a una enorme hiperinflación, que llevó a que el poder adquisitivo de la población serbia se redujese y que los salarios pasasen de unos 1.000 marcos alemanes aproximadamente a unos 100, subiendo la citada inflación en un porcentaje de 313,563,558 por cien.⁴⁷³

⁴⁶⁹ *Ibidem*, p. 93.

⁴⁷⁰ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, p. 72.

⁴⁷¹ *Ibidem*, ps. 72-73.

⁴⁷² TAIBO, C. (1999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, ps. 93-94.

⁴⁷³ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, p. 82.

Es también interesante la situación de los derechos humanos durante esta etapa histórica. Anteriormente hablamos de la represión subsiguiente a las protestas en relación a la abolición de la autonomía, que se va a mantener en años posteriores. Debe tenerse en cuenta en relación a las ONG's que operaban en ese mismo momento en Kosovo, que solo dos actuaban oficialmente –el Consejo para la Defensa de los Derechos Humanos y las Libertades y el Comité de Helsinki en Kosovo- y, además, estaban muy limitadas por el gobierno serbio y por la censura existente, pese a lo cual consiguieron exponer la situación y publicitar los abusos cometidos por la policía y el Estado serbio en Kosovo. Sin embargo, algunas ONG's internacionales como Amnistía Internacional o Human Rights Watch también colaboraron denunciando en sus informes numerosos casos de vulneraciones de derechos humanos, tortura y falta de garantías judiciales de la población albanesa. Con ello se ayudó a paliar el argumento serbio de que era solamente una cuestión interna, hasta que, en el periodo situado entre septiembre de 1.992 y junio de 1.993, las visas de miembros de este tipo de organizaciones fuesen canceladas, si bien se seguirían escribiendo algunos informes de la situación en años posteriores. Entre julio y septiembre de 1997 se contabilizarían, según los informes oficiales existentes, 2.263 casos de vulneraciones de derechos humanos, de los cuales únicamente tres eran asesinatos y tres “discriminaciones por razón de lengua”, algo que no se correspondía con la realidad para muchas organizaciones no gubernamentales. Asimismo ocurría con los supuestos casos de terrorismo, que los datos oficiales contabilizaban en 130 entre 1.992 y 1.993, pero de los que se sospechaba que estaban inflados. Debe tenerse en cuenta además, el papel que la denuncia de los derechos humanos tuvo en el desencadenamiento del conflicto en Kosovo, especialmente en lo que respecta a la causa albanesa, pues mediante la denuncia de estos hechos se consiguió publicitar la causa de los albanokosovares como una lucha para proteger los derechos humanos y no por la independencia, como realmente era. A menudo se puede decir que, si bien, los hechos denunciados por los albanokosovares como la aplicación de torturas y la vulneración de sus derechos eran reales, también existía un poso de verdad en algunas de las acusaciones serbias, en relación al tráfico de armas y la lucha armada por la independencia⁴⁷⁴ –en lo que se refiere a miembros del ELK.

⁴⁷⁴ *Íbidem*, ps. 87-89.

La Liga Democrática de Kosovo convocó un referéndum clandestino en septiembre de 1991 apoyado por el 87 % de los votantes en relación a la creación de una República de Kosovo independiente –denominada en ocasiones como el “Estado fantasma”. Este movimiento sería organizado por 114 de los 123 diputados albaneses del parlamento de Kosovo, disuelto a 5 de julio de 1.990 por Milosevic y que habían incluso redactado una Constitución para Kosovo a 7 de septiembre de 1.990. Ulteriormente se realizarían dos elecciones clandestinas, en 1.992 y en 1.998, en las cuales la citada Liga obtuvo 96 escaños, otras fuerzas albanokosovares 29, partidos de minorías musulmanas eslavófonas 5 y 14 –sin ser cubiertos- por serbios y montenegrinos. La consecuencia fue la ulterior abstención de la población albanesa en las elecciones yugoslavas, lo que garantizaría la hegemonía del Partido Socialista Serbio en la zona⁴⁷⁵, algo que sería criticado por algunos autores, al restar posibilidades al más moderado Mila Panic, primer ministro de Yugoslavia, que se expresó a favor de acabar la guerra e incluso trató de llegar a un acuerdo con Rugova a 15 de octubre de 1.992–no deseado por éste debido a que podría poner en cuestión el objetivo final de la independencia pues Panic ofrecía únicamente la autonomía para Kosovo. El resultado fue que Panic perdió las elecciones de diciembre de 1992 con un 34,02 % de los votos –concretamente 1,516,693 votos-, sin que se celebrase segunda vuelta debido a que el partido de Milosevic obtuvo el 56 % -2,515,047 votos-, la mayoría absoluta que evitó la celebración de una segunda vuelta y que, en Kosovo, permitió que el conocido paramilitar “Arkan” obtuviese 5 de los 21 escaños -anunciando que “Kosovo no sería más un problema para Yugoslavia”- pese a las posteriores reclamaciones de Panic.⁴⁷⁶

Respecto del posicionamiento de aquellos Estados vecinos que podrían estar interesados en el citado conflicto, como es el caso de Albania o Macedonia, no puede definirse sino como incoherente y en ocasiones incluso indiferente. El presidente albanés Berisha –que defendió en sus discursos electorales una perspectiva nacionalista, acusando a sus rivales de no hacer lo suficiente por Kosovo-, de hecho, pareció proclive a buscar una fórmula de solución sobre la base de la soberanía y las posteriores victorias electorales de grupos políticos vinculados a los clanes meridionales, no hizo sino confirmar esta situación.⁴⁷⁷ De hecho, el propio Berisha declaró que su principal objetivo era la

⁴⁷⁵ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, 90-91.

⁴⁷⁶ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 80-83.

⁴⁷⁷ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, p. 95.

prevención del conflicto y, presionado por los propios estados occidentales, intentó convencer a la Liga Democrática de Kosovo, de la necesidad de negociar con Serbia y acomodarse desde la autonomía. Esto no sería bien recibido en Prístina, aunque los lazos mutuos creados con los representantes de Kosovo se mantendrían y tendrían cierta relevancia en el futuro.⁴⁷⁸ En el caso de otros estados como Macedonia o Grecia, existía el temor y la desconfianza hacia posibles movimientos secesionistas musulmanes que pudiesen llevar a la creación de una Gran Albania en la zona, con consecuencias negativas para las mismas.⁴⁷⁹ Respecto de las propias Repúblicas de Croacia y Bosnia, así como de sus líderes Tudjman e Itzerbegovic; si bien se realizaron diversas intentonas para incorporar a su causa a los albanokosovares, obligándoles por tanto a participar en la guerra que se estaba desarrollando en Bosnia y Croacia en aquel mismo momento, la negativa final de Rugova de sumarse a su causa pareció disipar por siempre las tentativas de acercamiento con las citadas entidades, provocando una serie de consecuencias negativas para sus intereses que se harían tangibles en la negociación del Acuerdo de Dayton, que les perjudicarían enormemente.⁴⁸⁰

Por su parte, en Serbia, la mayoría de la población se había mantenido al margen del conflicto; en una encuesta sobre el territorio de Kosovo realizada a finales de 1.997 un 42 % se pronunció a favor de expulsar a la población albanesa del territorio, un 27 % del reconocimiento de la autonomía y solo un 1% de la independencia. Los grupos de oposición, políticos y religiosos, no influyeron demasiado en las acciones del gobierno que, sin embargo, sí estuvieron condicionadas por la cada vez más independiente actitud de las autoridades montenegrinas, donde el nacionalismo local –opuesto al serbio- tenía cada vez más apoyos. En especial tras la elección de Milo Djukanovic como presidente de Montenegro, en octubre de 1.997, lo cual probablemente influyese en la reacción enérgica del gobierno serbio para evitar futuros desafíos de semejante índole. A esto se le añade que la República de Montenegro, que tenía la mitad de los escaños en la Cámara de las Repúblicas, poseía cierta capacidad de obstaculización de las decisiones serbias.⁴⁸¹

⁴⁷⁸ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 96-98.

⁴⁷⁹ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, p. 96.

⁴⁸⁰ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 114-115.

⁴⁸¹ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, ps. 99-100.

La estrategia de Rugova pareció disolverse con el tiempo, ante la creciente adaptación al medio y burocratización de una estrategia, en la que gran parte de los cuadros políticos se encontraba cada vez más cómoda. En cualquier caso, el citado líder pareció consciente de que cualquier tipo de independencia debía negociarse en un estadio final con Serbia y persistió en su política de resistencia no violenta que, sin embargo, fracasó como consecuencia del Acuerdo de Dayton de 1995, donde se les marginó y se legitimaron y reconocieron las fronteras del estado yugoslavo⁴⁸² –en parte por la aplicación del principio de *Uti Possidetis*, que garantiza la independencia sobre la base de las fronteras administrativas preexistentes y no de las intraestatales-, provocando el hastío y la frustración de una parte de la población kosovar, que recogió la percepción de que, al final, la Comunidad Internacional parecía recompensar a aquellos que optaban por la lucha armada frente a aquellos que elegían la resistencia pasiva y no violenta.⁴⁸³ No obstante, se presentó la posibilidad de mantener el embargo frente a Serbia en caso de que continuasen las vulneraciones de derechos humanos, como así sucedió.⁴⁸⁴ En cualquier caso, tal y como afirmó Holbrooke, el destino de Kosovo no era el tema que se pensó de origen en discutir allí.⁴⁸⁵

Al Acuerdo de Dayton se unieron otros dos factores. El primero fue la celebración de elecciones en la propia Serbia, en la que el Partido Radical –nacionalista- sumó 82 escaños de los 250, frente a los 112 del Partido Socialista de Milosevic y los 46 del Movimiento de Renovación Serbia con 46, que organizaron un gobierno de coalición, donde las políticas nacionalistas tendrían un peso aún mayor. En segundo lugar las críticas crecientes a Rugova en relación, o bien a su negativa a negociar con Belgrado, o a la pérdida de imaginación de sus estrategias de oposición, solicitándose por algunos políticos albaneses incluso la radicalización del movimiento, tal y como se acreditó en el Congreso de la Liga, celebrado en febrero de 1998, que dio lugar a toda una escisión del movimiento.⁴⁸⁶ Desde Dayton hasta la citada ruptura habían transcurrido tres años, si este descontento con las políticas de la Liga no se había manifestado antes, parece ser que fue, entre otros factores, por el control que la citada organización ejercía sobre los medios de comunicación como el diario *Bujku* o la

⁴⁸² WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, p. 258.

⁴⁸³ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 124-126.

⁴⁸⁴ TAIBO, C. (1999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, p. 102.

⁴⁸⁵ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, p. 124.

⁴⁸⁶ TAIBO, C. (1999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, ps. 101-102.

televisión por satélite, que se emitía desde Tirana –pese a que prácticamente de forma continua, algún policía serbio era atacado o asesinado, era una información que los medios controlados por la Liga atribuían a un intento de la policía secreta serbia de desprestigiarlos. Las cosas no comenzarían a cambiar en los medios de comunicación hasta el invierno de 1.997, en el que unos hastiados Bukoshi y Berisha, comenzaron a exponer en la televisión albanesa la situación real en Kosovo, incluyendo las acciones del ELK y la realización de críticas a Rugova por su pasividad. A esto se añadía la dificultad de obtener armas, salvo en lo que respecta a los mercados negros, y aún así sometiendo al estricto control serbio de las mismas.⁴⁸⁷

Este fracaso condujo a una mayor radicalización de los movimientos de independencia kosovares, que se materializó con la creación del Ejército de Liberación de Kosovo – surgido del denominado Movimiento por la República de Kosovo, creado a su vez, en 1993, con la idea de utilizar “otros medios” para lograr el mismo fin que la Liga- en el verano de 1.997. El ELK iniciaría toda una campaña de ataques terroristas contra objetivos serbios con armas y pertrechos pagados por la diáspora kosovar⁴⁸⁸ e incluso traídos desde los mercados negros serbios⁴⁸⁹. Posteriormente, las armas serían transportadas desde Albania, tras la implosión de un Estado en la primavera de 1.997 que, pese a la supuesta hermandad étnica, había favorecido muy moderadamente a los albanokosovares y que carecía de mecanismos de resolución de controversia propios de las democracias liberales avanzadas, que permitiesen la solución pacífica del problema interno que padecían; provocando en cambio un recrudecimiento en el conflicto kosovar, pues permitió al ELK adquirir rifles Kalashnikov a 5 dólares la pieza, además de otras armas⁴⁹⁰, logrando con ello incrementar notablemente su capacidad armamentística.

El ELK se organizaría lo suficientemente bien como para lanzar toda una campaña de guerra de guerrillas a gran escala contra el valle de Drenica, durante el verano de 1.998⁴⁹¹, en lo que constituiría su primera “puesta de largo”. De hecho, hasta ese verano

⁴⁸⁷ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 126-134.

⁴⁸⁸ Hay que destacar que algunos distinguidos albanokosovares como Florin Kasniqi se dedicaron a diversas actividades como la organización de conciertos, cuyas sumas obtenidas –que podían llegar a unos 10.000 o 15.000 dólares mensuales- eran remitidas al ELK para la compra de armas.

⁴⁸⁹ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, p. 103.

⁴⁹⁰ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, p. 129.

⁴⁹¹ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, p. 104.

y, concretamente, hasta el famoso discurso de Jashar Salihu –líder del ELK-, el Ejército de Liberación de Kosovo no era considerado por los propios albaneses sino como un pequeño grupo secreto cuyo surgimiento, en particular según la Liga de Rugova, era obra de la propia policía serbia.⁴⁹² En el seno del ELK coexistían grupos con ideario pragmático, marxista-leninista e incluso conservadores religiosos –tanto católicos como musulmanes-, entre los cuales se encontraban el futuro primer ministro de Kosovo, Hashim Thaci o Adem Demaci como portavoz del grupo. Demaci –antiguo crítico hacia Rugova- había sido defensor de una suerte de *Balkania* o comunidad federada de ex repúblicas yugoslavas que incluyese a Kosovo como una de ellas –siendo miembros de la citada federación Serbia, Montenegro y aquellas ex repúblicas yugoslavas que quisieran adscribirse.⁴⁹³

Es de destacar que los debates en relación a una posible rebelión armada habían comenzado de la mano de destacados miembros de la Liga como Bukoshi –representante de la misma en Albania, pero estrechamente relacionado con el ELK- en un periodo tan temprano con 1.990 con dos grupos pugnando, o bien, por una intifada a lo kosovar, o por la guerra de guerrillas, que sería la opción por la que finalmente pareció decidirse el ELK. El primer acto terrorista de importancia cometido y que les daría cierta fama, fue un atentado contra el Radivoje Papovic, Rector de la Universidad de Prístina. Muy pronto, el ELK estaría advirtiendo a la población civil serbokosovar y montenegrina de que no se inmiscuyesen en el conflicto que tenían contra unas fuerzas armadas y policiales serbias que aterrorizaban a los albaneses e incluso lograrían imprimir sus propios comunicados. A esto se le añaden los continuos reveses electorales de Milosevic, cuyas posibles “correcciones de los resultados” provocaron enormes disturbios, las elecciones del 31 de mayo de 1.996 en Montenegro, que supusieron la llegada de Djukanovic al poder, quien no comulgaba con las ideas del presidente serbio y la parálisis de la economía serbia, que facilitó las cosas al ejército independentista⁴⁹⁴ - si bien minusvaloraron la capacidad de recuperación de Milosevic.

La amenaza sobre la principal vía de comunicación entre Pristina y Montenegro haría saltar todas las alarmas en Belgrado. La respuesta de los serbios no se hizo esperar,

⁴⁹² JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 103-106 y 126-127.

⁴⁹³ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, ps. 103-104.

⁴⁹⁴ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 113-134.

movilizando a gran escala a su policía, sus paramilitares –dirigidos por Arkan y Sesliji– su ejército e incluyendo la utilización de las fuerzas aéreas en una progresión creciente que tendría su cima en 1.999. En cualquier caso, la represión alcanzaría para octubre de 1.998 unos 200.000 refugiados y un millar aproximadamente de muertos.⁴⁹⁵ Existen autores que, al respecto, han afirmado que el ELK no hizo sino ofrecer, a corto plazo, una excusa a los serbios para acentuar la represión–malinterpretándose por parte de las autoridades serbias, un discurso del Enviado Especial de Estados Unidos, Robert Gelfard, que calificó al ELK de grupo terrorista como una luz verde para actuar. Esta represión tendría, no obstante, consecuencias positivas para los albaneses –tal y como el ELK probablemente razonó al provocar a las autoridades serbias– en el futuro de cara a la intervención de la OTAN. Las cosas mejoraron para el ELK; en agosto de 1.997, se convocó una huelga de estudiantes en Prístina –que llegó a alcanzar unas 20.000 personas–, los cuales se manifestaron por la incapacidad de las autoridades para implementar un acuerdo de 1.996 en educación, debido a la negativa de una organización vaticana, y se enfrentaron a la policía. Al mismo tiempo, Jakup Krasniqi uno de los familiares cercanos del destacado miembro del ELK, Hashim Thaci, murió abatido por la policía, siendo el primero en caer con el uniforme de la citada organización, lo cual le abocaría a convertirse en un mártir. La creciente popularidad del ELK, incrementó las acciones represivas de la policía y las fuerzas armadas serbias, lo que en realidad no hizo sino incrementar sus apoyos. En uno de estos ataques, los albanokosovares llegaron a derribar un helicóptero de la policía serbia, matando a dos policías y dándose a la fuga de forma exitosa. El incremento en popularidad del ELK, llevó a un curioso fenómeno por el cual, los albanokosovares seguían considerando a Ibrahim Rugova su presidente, en tanto que progresivamente aceptarían al ELK, como su ejército nacional pese a sus enormes diferencias. De hecho, el ELK se mostraría indignado porque Rugova llegó a convocar elecciones presidenciales –que por supuesto ganó al no tener rival que se presentase frente a él– a 22 de marzo, mientras ellos combatían al ejército serbio en medio de lo que consideraban una guerra. A 23 de marzo de 1.996, el propio Milosevic –probablemente presionado por el grupo de contacto– llegó a ofrecer a las autoridades kosovares un acuerdo, que Rugova se negó a negociar y el 23 de abril llegó a convocar un referéndum sobre el futuro de Kosovo, que los

⁴⁹⁵ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, ps. 104-105.

albaneses boicotearon, pero en el que según las autoridades serbias, el 94,73% de los electores se opusieron a la participación extranjera en la citada provincia.⁴⁹⁶

En lo que respecta a las negociaciones con las potencias occidentales, el propio Milosevic, se negó a reunirse con Felipe González, enviado especial de la Unión Europea, pero aceptó reunirse de nuevo con Holbrooke, representante en aquel momento de una línea más moderada hacia Milosevic –argumentando que era necesario negociar con él-, frente a la posición “dura” mantenida por la secretaria de Estado y por su protegido Gelbard. Milosevic se declaró dispuesto a negociar con Rugova, en el seno de los primeros intentos de acercamiento. Sin embargo, los ataques del ELK continuaron, siendo sus objetivos la policía y el ejército serbio. También se incrementaron los secuestros, ante una creciente pasividad de unas autoridades serbias, que temían que una represión excesiva lanzaría a las potencias occidentales contra Serbia, pero que provocaría manifestaciones de la población serbokosovar, que acusó de inacción al gobierno y temía que el mismo las abandonase como había abandonado Krajina a los croatas, en un momento en el que 600.000 refugiados serbios de Bosnia y de Croacia residían en Yugoslavia. Los días 11 y 12 de junio de 1.997, los ministros de Defensa de los estados miembros de la OTAN se reunieron en Bruselas para analizar la situación y el mismo 12 de junio exigieron a las partes un alto el fuego. Pocos días después, efectivos de la OTAN realizaron una serie de maniobras aéreas cerca de la frontera con Yugoslavia. El 16 de junio de 1.997, Milosevic visitaría Moscú, tras lo cual anunció su intención de restablecer las conversaciones con Rugova. Sin embargo, la situación interna en Serbia era complicada, la propia policía estaba irritada porque las directrices de su gobierno le impedían acabar con el ELK, algo que consideraban que podrían hacer en unos 10 días. La ofensiva serbia, con todo, comenzaría pronto, revirtiendo las ganancias territoriales que habían conseguido los guerrilleros del ELK – momentáneamente, porque cuando los soldados serbios se retiraban, los guerrilleros albanokosovares regresaban-, lo que llevaría a nuevas atrocidades, unos 200.000 nuevos desplazados y las consiguientes amenazas occidentales a Milosevic. Como consecuencia de todo esto, Holbrooke organizaría una Misión Diplomática de Observación en Kosovo, por la cual diferentes observadores internacionales realizarían un estudio de la situación en la provincia serbia, llegando a la conclusión de que existían en aquel

⁴⁹⁶ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 135- 153.

momento 200.000 desplazados, de los cuales 50.000 estaban fuera de sus lugares comunes de residencia y 98.000 habían dejado la provincia.⁴⁹⁷

En lo que respecta a las potencias occidentales, la secretaria de Estado Madeleine Albright se manifestaría en marzo de 1998, oponiéndose claramente a una nueva limpieza étnica en la zona e indicando que Occidente no permitiría nuevas vulneraciones masivas de derechos humanos.⁴⁹⁸ La resolución del Consejo de Seguridad 1160⁴⁹⁹ instaría a las partes a poner fin a la violencia, recogiendo además la posición rusa, que consideraba que era un asunto interno de la República de Yugoslavia. La ofensiva de mayo del ejército serbio contra los asentamientos albaneses -que condujo al éxodo de miles de refugiados-, preparó a la opinión pública para el desencadenamiento de una ofensiva a mayor escala contra las posiciones serbias y los británicos, con Tony Blair y Robin Cook a la cabeza, reclamaron la necesidad de usar la fuerza para poner fin a la limpieza étnica.⁵⁰⁰

No obstante, cuando llegó el momento de decidir sobre el uso de la fuerza, varios de los miembros de la OTAN se opusieron a este recurso y se expresó la preocupación de contribuir a favor de la causa por la independencia de Kosovo. Tras llevarse de nuevo el asunto al Consejo de Seguridad, se aprobó la Resolución 1199⁵⁰¹, que demandaba de nuevo el cese de hostilidades pero no se recogió la posibilidad de utilizar la fuerza ante la amenaza de veto ruso y chino. Es más, varios de los Estados miembros manifestaron sus reservas sobre la posibilidad de secesión e indicaron que la solución debía pasar por una mayor autonomía dentro de la República de Yugoslavia. Los sucesivos intentos por parte de Reino Unido o Estados Unidos para utilizar cualquier medio a efectos de acabar con la limpieza étnica se toparían con la clara oposición de Rusia y China. Esto obligaría a justificar la intervención sobre la base de anteriores resoluciones como la 1160 y la 1199. Alemania, siendo consciente de la situación trató de justificar la idea de que no se estaba ante un precedente y se trató de apoyar sobre elementos éticos.⁵⁰²

⁴⁹⁷ *Ibidem*, ps. 153-177.

⁴⁹⁸ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, p. 258.

⁴⁹⁹ Resolución 1160 del Consejo de Seguridad, de 31 de marzo de 1.998.

⁵⁰⁰ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, p. 259.

⁵⁰¹ Resolución 1199 del Consejo de Seguridad, de 23 de septiembre de 1.998.

⁵⁰² WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, ps. 259-262.

En septiembre de 1.998, tras un encuentro entre los presidentes Clinton y Yeltsin, ambas potencias llamaron a la declaración de un alto el fuego y al restablecimiento de las negociaciones. Asimismo, el Secretario General de la OTAN, Javier Solana, afirmaría a 3 de septiembre de 1.998, que los preparativos para el inicio del bombardeo estaban hechos.⁵⁰³ El 13 de octubre de 1998 se dio la orden para activar el uso de la fuerza⁵⁰⁴, pero conversaciones de última hora tratando de evitarlo con Milosevic retrasaron la decisión.

El éxito pareció asegurado cuando Milosevic afirmó que pondría fin a las hostilidades y daría órdenes para que sus fuerzas regresaran a los cuarteles, autorizándose una fuerza de verificación para el retorno de los refugiados. En la aprobación de la Resolución 1203⁵⁰⁵, la posición rusa de oposición a cualquier interpretación errónea de anteriores resoluciones y contraria a la utilización de la fuerza se puso de manifiesto nuevamente. Por parte del “grupo de contacto” correspondiente y conformado por Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Estados Unidos y Rusia, se trataría de imponer un acuerdo de paz en octubre de 1.998, del que el ELK sería excluido, lo que motivó que siguiese la lucha por su cuenta⁵⁰⁶ e incluso recuperase sus antiguas posiciones, con el consiguiente enfado serbio. De hecho, poco después de este acuerdo se contabilizaron 117 ataques a la policía y, como represalia, entre 1.500 y 2.000 albaneses serían detenidos por la policía. A pesar de que los aliados parecían decididos a utilizar la fuerza, sin demasiadas discrepancias, se tuvo en cuenta la posición de Rusia, pues pese a su debilidad creciente en aquellos momentos, todavía tenía un enorme arsenal –que incluía armas nucleares- y un ejército que debía ser tenido en cuenta. En cualquier caso, mientras la OTAN realizaba los preparativos para la guerra, Rusia se oponía a cualquier tipo de Resolución en el Consejo de Seguridad que justificase una intervención armada en Serbia. Los aliados asimismo, parecían plenamente conscientes, de que el ELK pretendía utilizar la intervención de la OTAN en su beneficio. Además eran conscientes de que el acuerdo de paz se desintegraba, mientras diversas ONG’s –Human Rights Watch sin ir más lejos- denunciaban las vulneraciones de derechos producidas por ambos contendientes.⁵⁰⁷

⁵⁰³ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 177-178.

⁵⁰⁴ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, p. 262.

⁵⁰⁵ Resolución 1203 del Consejo de Seguridad, de 24 de octubre de 1.998.

⁵⁰⁶ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, p. 264.

⁵⁰⁷ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 189-193.

El fracasado acuerdo de octubre alcanzado por Holbrooke se había inspirado en el Acuerdo de Paz firmado en 1.996 en Chechenia y se establecería sobre la base de restauración de la autonomía, y la celebración de unas elecciones libres y democráticas, además de incidir en la reducción de los contingentes militares serbios en Kosovo y la entrega del armamento por parte del ELK.⁵⁰⁸ Milosevic habría aceptado el despliegue de 1.700 inspectores de la OSCE para monitorizar el proceso.⁵⁰⁹ Tras el fiasco de este acuerdo, el grupo de contacto convocó a ambas partes a la denominada Conferencia de Rambouillet, denominada así por las reuniones que tendrían lugar en la citada ciudad francesa de 6 a 24 de febrero y de 15 a 18 de marzo de 1.999.⁵¹⁰ Estaba previsto, que en caso de alcanzarse un acuerdo en el seno de estas conversaciones, se desplegarían, a efectos de implementar el acuerdo, los efectivos de una misión liderada por la OTAN, cuyo nombre era KFOR, de los cuales los británicos aportarían 8.000 hombres, los alemanes otros 4.000 y los americanos 4.000 más.⁵¹¹

La conferencia de Rambouillet, no estuvo exenta de problemas. Para empezar, la delegación serbia se negaba a dialogar con miembros del ELK, a los que consideraban terroristas y criminales. Sin embargo, ante las presiones occidentales, los serbios decidieron sentarse a una mesa frente a 16 delegados de diferentes fuerzas políticas albanokosovares, que incluían a Ibrahim Rugova y al propio Hashim Thaci. Muy pronto, los mismos serbios que se negaban a sentarse a la mesa con miembros del ELK, empezaron a exigir conversaciones cara a cara con los delegados de esta formación, aunque no se aceptaría. En las sucesivas negociaciones se ofrecerían diversos documentos, en primer lugar uno de carácter muy vago con una serie de principios generales irrenunciables –integridad territorial yugoslava, derechos humanos- y algunos aspectos sobre su implementación. Muy pronto los propios albanokosovares exigirían la inclusión en el mismo de un referéndum de independencia y protestaron contra aspectos que les resultaban desfavorables, como era la referencia a que las comunidades nacionales o las autoridades locales no podrían someterse unas a otras –temiendo que diera un derecho de veto a los serbokosovares sobre cualquier decisión que tomaran los albaneses-, si bien se sintieron complacidos con que los sucesivos borradores no

⁵⁰⁸ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, p. 105.

⁵⁰⁹ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, p. 262.

⁵¹⁰ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, p. 106.

⁵¹¹ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, p. 196.

incluyesen referencia alguna a Serbia o Yugoslavia. La delegación serbia –en la que no estaba Milosevic-, en cambio, pareció permanecer en silencio durante los cerca de diez días que duraron las conversaciones, realizando escasas aportaciones de relevancia. Los serbios, asimismo, rechazaron ya en un principio el despliegue de tropas de la OTAN, argumentando que su objetivo no era Kosovo, sino ocupar la totalidad de la propia Serbia. La obcecación de las partes produjo el enfado de alguno de los negociadores y, particularmente, de Madeleine Albright, consciente de que se jugaba su prestigio en las negociaciones. Se llegó a amenazar a los kosovares, ante la negativa de Thaci a firmar un documento de consenso que no incluyese la autodeterminación, a que su causa perdería la simpatía de la comunidad internacional además de que se afirmase que los Estados de la OTAN no les apoyarían en adelante en caso de no aceptar. Se afirmó asimismo que las partes perderían algo, pero también lo ganarían, por ejemplo en lo que respecta a la organización de la policía, de la que los propios serbokosovares podrían formar parte pese a su reducción en número, como consecuencia del despliegue de 30.000 efectivos de la OTAN. Los serbios se mostraban divididos ante un posible acuerdo y las partes negociadoras, esperaban de Milosevic, un movimiento final, que no acabó produciéndose.⁵¹²

Estas conversaciones, en las que también se planteó una amplia autonomía para Kosovo, serían enormemente difíciles para un sector de los propios kosovares, que vio que su objetivo principal, el de la independencia, no parecía ser aceptado por las potencias occidentales, retirando su apoyo a cualquier veleidad en este sentido –aunque al final de las conversaciones acabaron cambiando de opinión y lo firmaron a 18 de marzo. La delegación serbia sería la responsable final del fracaso en el acuerdo. Una de las causas fue su oposición al despliegue de tropas de la OTAN – mientras continuaban con su operación de castigo a la guerrilla, facilitando el desencadenamiento del bombardeo.⁵¹³ La otra fue que cuando las conversaciones estuvieron enormemente avanzadas, la delegación serbia presentó un texto alternativo ante la sorpresa de todas las partes –incluyendo los rusos. Cuando se les instó a firmar el borrador de consenso al que habían llegado previamente, la delegación serbia se negó, afirmando que nunca hubo negociaciones, pues ambas delegaciones no llegaron a reunirse frente a frente y los preparativos para la guerra acabaron iniciándose de nuevo. El 22 de marzo de 1.999,

⁵¹² *Ibidem*, ps. 198-221.

⁵¹³ “Flashback to Kosovo’s War”, en *BBC News*, 10 de julio de 2006.

Holbrooke fue a ver a Milosevic para tratar de convencerle, por última vez, de que firmase el acuerdo o, de lo contrario, sería atacado. Milosevic se negó y con ello se abrió la puerta al bombardeo. Las fuerzas serbias iniciaron también sus preparativos para la guerra, optando finalmente por un recrudecimiento de la represión contra la guerrilla, mandando unos 40.000 policías y soldados, además de unos 300 tanques a Kosovo, haciendo que el número de desplazados se incrementase hasta 250.000 para el 19 de marzo. Si los serbios esperaban algún tipo de ayuda de los rusos, esta finalmente no se produjo. Las autoridades rusas cumplieron con lo que manifestaron a las autoridades occidentales, cuando su ministro de Asuntos Exteriores Ivanov afirmó en una reunión del grupo de contacto en el verano de 1.998, que vetarían cualquier resolución del Consejo de Seguridad y provocarían “mucho ruido” si se producían los ataques a Serbia, pero en la práctica no harían nada, como así sucedió.⁵¹⁴ Preguntado en relación al asunto kosovar, el Secretario General de la OTAN en aquel momento, Javier Solana, planteó que desde el principio existió la intención de amenazar a los serbios para poner fin a la limpieza étnica pero no bombardear, el problema fue que los serbios no se creyeron las amenazas. Sería, conforme a lo que se deriva de sus palabras, una guerra para defender los valores occidentales.⁵¹⁵ Será lo que en otros capítulos se definiría como una “guerra de elección” que serviría de precedente para conflictos futuros como el de Irak.

Los Estados miembros de la OTAN, decidieron llevar a cabo los ataques aéreos en la noche del 23 de marzo de 1999, iniciándose a 24 del mismo mes⁵¹⁶. Estos ataques fueron justificados en la necesidad de acabar con la limpieza étnica, en la credibilidad de la OTAN, en la existencia de resoluciones previas y en la existencia de graves vulneraciones de derechos humanos, intolerables para una “Europa civilizada”⁵¹⁷. Reino Unido y Estados Unidos también invocaron el interés nacional –tal y como se había planteado en reuniones previas, pues no se logró llegar a un acuerdo sobre una justificación generalizada a los ataques- a la hora de intervenir, pues permitir que

⁵¹⁴ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 183-227.

⁵¹⁵ SOLANA, J. (2010), *Reivindicación de la política...op.cit.*, ps. 106-107 y 113.

⁵¹⁶ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, p. 108.

⁵¹⁷ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, p. 265.

semejantes sucesos se diesen podría poner en peligro la seguridad de la propia Europa y el interés a largo plazo estratégico en una Europa democrática y estable.⁵¹⁸

Este discurso sería nuevamente una constatación de la aplicación de las políticas de paz democrática como elemento catalizador de intereses estratégicos e ideales, a alcanzar de forma conjunta. No obstante, otros autores ponen el énfasis en el desencadenamiento del ataque en la necesidad de restaurar la deteriorada imagen de la Alianza Atlántica –que empeoraría en caso de no haber acabado la guerra con éxito- o prevenir la extensión del conflicto a otros Estados como Macedonia, asegurando la estabilidad regional.⁵¹⁹ En cualquier caso, ambos tipos de intereses, los ideacionales y los estratégicos serían absolutamente compatibles para las autoridades occidentales, tal y como vimos que han remarcado en diversas ocasiones. No obstante, si se argumentaría –y probablemente con razón- que los errores ya cometidos en Bosnia parecían repetirse en Kosovo. En lo que respecta a la actitud de Serbia, algunos analistas han planteado la posibilidad de que Milosevic, consciente de la inconsistencia de la posición serbia en la provincia de Kosovo, buscaba un argumento de peso para convencer a una opinión pública influida por el nacionalismo, de abandonar la misma –o bien de lograr la partición del territorio, reservando parte para Serbia.⁵²⁰ Hay quien afirma, además, que Milosevic minusvaloró las amenazas de la OTAN, considerando que los citados ataques eran un farol, o bien, que tendrían escasa duración; ni que decir tiene que, si realmente era esa su percepción, se equivocó completamente. También se ha puesto énfasis en la habilidad de Milosevic para mantenerse en el poder y adaptarse a los discursos predominantes en cada momento en la propia población serbia, algo que, sin embargo, le acabaría conduciendo al desastre.⁵²¹

Más interesante sería la actitud de una Rusia que se había pronunciado en contra de los ataques verbalmente e incluso mediante determinadas acciones como la cancelación del viaje de Yevgueni Primakov, el primer ministro ruso, a Estados Unidos o la amenaza de desplegar armas nucleares en Bielorrusia, que en la práctica quedó en nada – o más bien en un discurso hipócrita-, ante la concesión de nuevos créditos por parte del FMI, la

⁵¹⁸ Tal y como se recogió en el discurso dado por el presidente americano a 23 de marzo de 1999 a la Federación Americana de empleados de estados, condados y municipios.

⁵¹⁹ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, p. 115.

⁵²⁰ TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, ps. 110-115.

⁵²¹ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 50-60 y 227-229.

posibilidad de entrar con fuerza en el mercado serbio o los recelos –justificados- que le despertaba un impredecible Milosevic⁵²², que les había humillado en la conferencia de Rambouillet y en otras ocasiones anteriores, comprometiéndose a cumplir unos acuerdos que no tenía intención de hacer efectivos. No obstante, hay quien sospecha, que esos rusos que manifestaban a las autoridades occidentales que no harían nada en caso de que Serbia fuese atacada, les hubiesen dicho algo diferente a los serbios, prometiéndoles una ayuda que nunca prestaron.⁵²³

Entretanto los bombardeos continuarían y como consecuencia inesperada se daría la paradoja de que acabarían conduciendo a una mayor radicalidad de las fuerzas serbias en la limpieza étnica que se estaba llevando a cabo, con miles de muertes de resultado y casi 400.000 desplazados.⁵²⁴ Para el 1 de abril de 1.999 ya serían unos 850.000, lo cual llevó a pensar a algunos, que la estrategia de Milosevic consistía en acelerar la limpieza étnica, produciendo flujos de refugiados que cambiasen los delicados equilibrios étnicos de Estados como Macedonia y extendiesen el conflicto a otras zonas de la región – permitiéndole a continuación colonizar esas zonas con serbios expulsados de la Krajina o de Bosnia-; desafortunadamente para el presidente serbio, muchos de estos Estados, conscientes del peligro, no les permitieron pasar sus fronteras. Asimismo, el efecto CNN, que en principio parecía haber favorecido a los serbios con las imágenes resultantes del bombardeo de un país pequeño, se volvieron en su contra ante las imágenes de bosques y casas calcinadas, además de flujos enormes de refugiados huyendo de los combates. Los bombardeos se incrementarían a medida que transcurría la guerra de unos 400 objetivos militares iniciales a unos 1.000 y acabarían atacando objetivos civiles, provocando supuestos daños colaterales⁵²⁵-quizá con el objetivo de volver a la población civil contra el gobierno de Milosevic- como ocurrió en casos como el de la televisión de Belgrado, -presuponiendo su utilización por parte de las fuerzas armadas- la famosa villa de Korisa y sus 50 bajas civiles y el bombardeo de la embajada china, que produjo un grave incidente diplomático.⁵²⁶ Entretanto, la propaganda serbia, haciéndose eco y acusando a las fuerzas de la OTAN de perseguir intereses estratégicos en Serbia, trataba de levantar una moral cada vez más decaída, tal

⁵²² TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova...op.cit.*, ps. 116-119.

⁵²³ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 272 y 232.

⁵²⁴ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, p. 269.

⁵²⁵ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 233-234 y 252-257.

⁵²⁶ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, p. 272.

y como probarían las cada vez mayores cifras de desertores en el ejército serbio. A pesar de la fuerte censura y de los medios represivos del estado serbio, ya hacia el 26 de abril de 1.999, los ataques políticos contra Milosevic habían comenzado, haciendo que su situación fuese cada vez más insostenible. Pese a que el presidente Clinton afirmó que no se enviaba a los soldados de la OTAN a combatir a una guerra en tierra, los preparativos para desplegar entre 50.000 o 60.000 hombres en caso de misión de paz o de 200.000 en una invasión a toda regla en territorio serbio, se aceleraron durante las últimas fases del bombardeo. No obstante, los aliados tratarían de convencer a las autoridades rusas para que se involucrasen en el esfuerzo diplomático a efectos de parar la guerra. Asimismo, se eligió a Martti Ahtisaari y a Victor Chernomyrdin –a instancias de Rusia- para encabezar la misión de Naciones Unidas en el citado estado. Se redactó un plan de capitulación, en el que los rusos defenderían la posición serbia de que sus tropas no deberían retirarse del todo del estado, pero los occidentales no lo aceptaron y propusieron que las rusas las sustituyesen, a efectos también de proteger a los serbios que todavía residían en la zona. A continuación los enviados especiales dieron traslado a Belgrado de sus condiciones, amenazando con que en caso de negarse, los bombardeos continuarían y las propias infraestructuras telefónicas también serían atacadas. Asimismo, las denuncias por crímenes contra la humanidad cometidas por miembros del gobierno serbio, incluyendo el presidente Milosevic, se presentaron y fueron aceptadas, lo que confirmó a ojos de los serbios que el Tribunal Internacional de la Haya, que no juzgaba los bombardeos o los crímenes cometidos por Croacia en la Krajina o el ELK, se había convertido en un instrumento de Estados Unidos y sus aliados en contra de las autoridades serbias.⁵²⁷

El 3 de junio de 1999, Milosevic acabó aceptando las propuestas de la OTAN, ya fuese ocasionada semejante aceptación por los propios bombardeos, por el supuesto plan secreto de partición de Kosovo acordado con Rusia –por el que un destacamento ruso protegería la zona serbia del norte-, por su propio aislamiento, por la negativa de los rusos a apoyarle, por el fracaso en sus planes por extender la guerra a otros Estados de la región o por los medios para el retorno de los refugiados que la OTAN estaba poniendo frente a un incapacitado ejército serbio. Los bombardeos acabaron a 10 de junio y el día 11, 200 efectivos de las tropas rusas estacionadas en Bosnia, cruzaron la

⁵²⁷ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 263-280.

frontera y se dirigieron a Kosovo.⁵²⁸ Los 42.000 efectivos de la KFOR se desplegaron pronto y el mismo 10 de junio, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1.244, que creó la UNMIK –la Misión de Naciones Unidas en Kosovo-, que estableció el protectorado internacional.⁵²⁹ Las cifras de víctimas al final de la guerra serían de entre 500 y 2.000 civiles, además de unos 6.000 heridos por parte serbia. En lo que respecta al número de refugiados, sería de unos 848.100, de los cuales 444.600 fueron a Albania, 244.500 a Macedonia, 69.900 a Montenegro y 91.057 a otros estados. La situación de los mismos en los campos de refugiados habilitados al efecto, sin ser tan mala como en otras zonas geográficas, distaban mucho de ser envidiables.⁵³⁰ Otra de las supuestas consecuencias, sería la contaminación del medio ambiente kosovar –que supuestamente afectaría también al bienestar de sus habitantes- por la utilización de uranio empobrecido en el armamento utilizado.⁵³¹ Los bombardeos habían durado en total 78 días, en ellos se lanzaron 26.614 bombas y misiles⁵³² y además marcaron el inicio del camino de Kosovo hacia su polémica independencia, algo que muchos ya constataron para aquel momento. Es de destacar que dos de los aspectos recogidos en los términos de paz aceptados fueron la construcción de instituciones democráticas y autogobierno –término 5-, así como la promoción de la democracia, el desarrollo económico y la estabilidad regional –término 9-.⁵³³

Una vez finalizadas las hostilidades, se inició todo un debate⁵³⁴ en relación a la vulneración de las normas internacionales a efectos de proteger los derechos de una población de las acciones de sus propios gobernantes. En cierto sentido sería el nacimiento de una todavía embrionaria “responsabilidad de proteger”, tal y como recogería el Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan.⁵³⁵ El discurso oficial de la intervención, fundamentado en la defensa de los derechos humanos de la población kosovar, fue criticado por algunos autores, que consideraron que los factores ideacionales en realidad ocultaban “oscuros intereses geoestratégicos”. Algunos de estos

⁵²⁸ *Ibidem*, ps. 279-285.

⁵²⁹ Resolución 1.244 del Consejo de Seguridad, de 10 de junio de 1.999.

⁵³⁰ JUDAH, T. (2000), *Kosovo... op.cit.*, p. 252-264.

⁵³¹ MAMPAEY, L. (1.999), “Guerra High Tech, desastre humanitario y ecológico”, en GARCIA, F. y JIMENEZ, I. eds., *Informe sobre el conflicto y la Guerra de Kosovo*, Ediciones del Oriente y Mediterráneo, Madrid, ps. 419-432.

⁵³² KING, I. Y MASON W. (2006), *Peace At Any Price. How The World Failed Kosovo*, Ed. Cornell University Press, Londres, p. 2.

⁵³³ BIDELEUX, R. y JEFFRIES, I. (2007), *The Balkans... op.cit.*, p. 555.

⁵³⁴ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, ps. 275-281.

⁵³⁵ ANNAN, K. (1999), “Two concepts of sovereignty”, en *The Economist*, 18 de septiembre.

intereses a defender podrían parecer racionales, como es la necesidad de evitar que el conflicto se extendiese a otras zonas de la región como Macedonia o Albania⁵³⁶, la necesidad de mantener la credibilidad de la OTAN –reconocida por la misma-⁵³⁷, en tanto que otros autores realizaron propuestas mucho más descabelladas como serían la necesidad de controlar el petróleo del Mar Caspio⁵³⁸, o probar los más modernos productos de la industria armamentística.⁵³⁹ Muchos de estos argumentos, en realidad, parecen querer disculpar al gobierno serbio de unas responsabilidades reales sobre los hechos acaecidos en Kosovo, atribuyéndoselas a la OTAN; por mucho que podamos estar de acuerdo, en que los juicios en el Tribunal Internacional de la Haya se hiciesen con doble rasero frente al ELK y sus acciones⁵⁴⁰, que la venganza contra los serbios y la limpieza étnica desatada tras los bombardeos quedase impune⁵⁴¹ o que el ELK constituyese un grupo terrorista que nutrió de cargos el Kosovo posterior a la guerra.⁵⁴² Los cálculos en relación a la estabilidad regional, en cualquier caso, han pesado en las cancillerías occidentales a la hora de intervenir en la antigua provincia serbia. Tal y como algunos diplomáticos europeos habían planteado “la solución para los Balcanes debía ser global”, por lo que la solución para Kosovo tendría que estar conectada con las “soluciones” respectivas para Bosnia, Serbia, Montenegro, Croacia, Albania etc. Asimismo, la posibilidad de que los problemas en Kosovo afectasen a su vecina Albania, con todo lo que ello significaba para la región –destacando los temores de los países vecinos por una masiva migración albanesa a otros Estados que mantenían precarios “equilibrios étnicos” como Macedonia preocupaba a las potencias vecinas– estuvo presente en los cálculos de los diplomáticos occidentales sin necesidad de que esto resulte contradictorio con la estrategia de democratización para el Kosovo sometido a protectorado.⁵⁴³

⁵³⁶ TAIBO, C. (1999), “El futuro de Kosova”, en GARCIA, F. y JIMENEZ, I. eds., *Informe sobre el conflicto y la Guerra de Kosovo*, Ediciones del Oriente y Mediterráneo, Madrid, p. 497.

⁵³⁷ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 235-236.

⁵³⁸ JOHNSTONE, D. (1999), “Adaptando el crimen al castigo”, en GARCIA, F. y JIMENEZ, I. eds., *Informe sobre el conflicto y la Guerra de Kosovo*, Ediciones del Oriente y Mediterráneo, Madrid, ps. 401-403.

⁵³⁹ TAIBO, C. (1999), “El futuro de Kosova...op.cit.”, p. 493.

⁵⁴⁰ JOHNSTONE, D. (1999), “Adaptando el crimen al castigo...op.cit.”, ps. 408-414.

⁵⁴¹ BRICMON, J. (1999), “El triunfo de nuestros valores”, en GARCIA, F. y JIMENEZ, I. eds., *Informe sobre el conflicto y la Guerra de Kosovo*, Ediciones del Oriente y Mediterráneo, Madrid, ps. 466-467.

⁵⁴² JOHNSTONE, D. (1999), “Adaptando el crimen al castigo...op.cit.”, ps. 405-406 y 415.

⁵⁴³ VEREMIS, T. y TRIANTAPHYLLOU, D. (1999), en VEREMIS, T. y TRIANTAPHYLLOU, D. eds., *Kosovo and the Albanian Dimension in Southeastern Europe: the need for regional security and conflict prevention*, Ed. Eliamep, Atenas, ps. 9-20 y 257-260. También BILDT, C. (1999), en VEREMIS, T. y TRIANTAPHYLLOU, D. eds., *Kosovo and the Albanian Dimension in Southeastern Europe: the need for regional security and conflict prevention*, Ed. Eliamep, Atenas, ps. 29-35.

En lo que respecta a la comparación entre las intervenciones en Kosovo e Irak, si bien han sido puestas de manifiesto por su carácter “unilateral”, al no tener una Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, hay autores que sostienen que tal precedente es solo aparente por cuanto que la intervención en Kosovo se haría en interés de la población albanó-kosovar y el de Irak por cuestiones de “seguridad” basada en las armas de destrucción masiva–acompañadas por una doctrina de Seguridad Nacional fundamentada en criterios unilateralistas.⁵⁴⁴ Esta visión –europea y, concretamente, francesa- es profundamente cuestionable por cuanto que no tiene en cuenta la influencia de sectores ideológicos de la política exterior estadounidense como son los neoconservadores –y su política de expansión de la democracia-, el precedente de la política exterior estadounidense con Clinton y su “nuevo unilateralismo” ni de las propias corrientes en política exterior de este país como el idealismo wilsoniano. Desde un punto de vista jurídico hay autores que han cuestionado estos planteamientos sobre la base de que las intervenciones militares no serían las más idóneas para proteger los derechos que se pretenden defender y de que las intervenciones pro-democracia resultan aún más cuestionables que las humanitarias propiamente dichas. Asimismo, se ha planteado que el conflicto de Kosovo tendría proyectos hegemónicos –en los que deliberadamente se había aislado a Naciones Unidas y los procedimientos para autorizar una intervención de estas características- detrás de la cual, en realidad, habría un proyecto de cambio de régimen.⁵⁴⁵ Otros autores, sin embargo, plantean la sinceridad de las motivaciones humanitarias y las defienden aún cuando estas incumpliesen la legalidad formal de la necesidad de una Resolución de Naciones Unidas por la legitimidad ética y moral de la misma. En este sentido, se defendería la intervención aún cuando los resultados en el ámbito civil no acompañasen los éxitos del ámbito militar – como se reconoce que sucedió en Bosnia-. Más llamativa es la contradicción de algunos defensores de la intervención en lo que respecta a la legitimidad, legal y ética por el respeto a los valores e ideales de Occidente –considerados universales por ellos- y su rechazo a la independencia –fundamentada y como resultado claro del proceso que apoyaron desde un principio con la intervención y el posterior protectorado- y su legalidad internacional no exenta, por tanto, de profundas contradicciones en lo que

⁵⁴⁴ PACREAU, X. (2003), *De L'intervention au Kosovo en 1999 a l'intervention en Irak de 2003*, Ed. LGDJ, Paris, ps. 9-13 y 221-228.

⁵⁴⁵ ORTEGA, J. M. (2001), *La intervención de la OTAN en Yugoslavia*, Ed. Asturprint, Oviedo, ps. 5-6, 38-45 y 54-56.

respecta a la legitimidad de la intervención, sus motivaciones y los resultados de la misma que no parecen capaces de aceptar.⁵⁴⁶

Si uno analiza algunos de los informes existentes realizados por Naciones Unidas en las inmediatas postrimerías del conflicto; puede observarse el interés de la citada organización a la hora de analizar los fundamentos de “doctrina de la intervención humanitaria” que habían justificado la intervención occidental en Kosovo, sin Resolución del Consejo de Seguridad, sobre la base de la vulneración de los derechos humanos de la población albanos-kosovar y el subsiguiente debate dada la oposición de las potencias emergentes y los Estados no occidentales a intervenciones que pudiesen suponer el quebrantamiento de su soberanía y la ruptura del principio de no injerencia. En este sentido, podemos observar como algunos de los principales dilemas morales derivados de las intervenciones humanitarias –particularmente lo acertado de la idea de proteger los derechos humanos mediante el uso de la fuerza o el concepto de soberanía como protección de Estados más débiles frente a las injerencias de Occidente o escudo para impedir el castigo a vulneraciones de derechos humanos- que persisten hoy en día; pueden observarse aquí. Es interesante además plantear como en una fecha tan temprana como el año 2000, la citada organización –pese a la expresa oposición de los Estados de la región empezando por Rusia- se había planteado como la única solución factible, la independencia del citado territorio antes ya de dar a conocer el denominado informe Ahtisaari; que supondría una de las principales fuentes de polémica del protectorado kosovar.⁵⁴⁷

Michael Ignatieff, en referencia al conflicto de Kosovo, aún manteniéndose a favor de la intervención; plantea los dilemas morales derivados de una intervención que se distingue de las guerras tradicionales por la estrategia fundamentada en un bombardeo que no produjo, como resultado, ninguna víctima de la coalición, soslayando los efectos de los ya mencionados *body bags*, que habían provocado la salida de Somalia. Este tipo de “guerra virtual” realizada en interés de lo que denominó “valores virtuales” con la participación de “alianzas virtuales” y “medios virtuales” que reclamarían la intervención en interés del famoso “deberíamos hacer algo” y acabaría con

⁵⁴⁶ BERMEJO, R. y OTIÑANO, J.J. (2006), *Los conflictos de los Balcanes*, Ed. Ministerio de Defensa, Madrid, ps. 9-17 y 316-352.

⁵⁴⁷ The Independent International Commission on Kosovo (2000), *Kosovo Report. Conflict. International Response. Lessons Learned*, Ed. Oxford University Press, Oxford, ps. 19-26, 185-192 y 283-298.

determinados elementos éticos tradicionales de la guerra como la disyuntiva entre matar o ser matado: introduciría el conflicto armado en una dimensión distinta. Los 30.000 técnicos y 1.500 miembros de las fuerzas de la OTAN que intervinieron son un elemento que permitiría describir de forma clara las “nuevas” guerras asentadas sobre una base tecnológica. Esta nueva característica del conflicto tendría sus efectos a nivel teórico y político. El propio Ignatieff plantea que una “guerra virtual” que produjese unos costes mínimos tendría más posibilidades de que pudiese realizarse sin oposición alguna, socavando no solo los fundamentos de un sistema representativo –además de los procedimientos de Naciones Unidas- que pudiese soslayar el debate público –socavando paradójicamente los fundamentos de la democracia- en base a un discurso moral profundamente poderoso, que favorece desencadenar conflictos armados como es aquel que se fundamenta en los derechos humanos y la democracia; sino suprimir la fundamentación teórica –simplista y nunca presente en Doyle- de que las democracias son menos proclives a desencadenar conflictos armados. Asimismo, plantea que el desarrollo general de los acontecimientos tras la caída de la Unión Soviética no había conducido necesariamente a la expansión de la democracia, sino a la aparición de numerosos Estados frágiles o fallidos. Por estas razones –más allá de la obtención o no de la correspondiente Resolución del Consejo de Seguridad-, se puede sostener que el conflicto de Kosovo sería un claro precedente de lo que acabaría sucediendo en las intervenciones posteriores al 11 de Septiembre. Pese a estar equivocado –como demostrarían los conflictos de Afganistán o Irak- en la futura no necesidad de aportar tropas sobre el terreno para acometer los fines de Occidente o del supuesto rechazo de las democracias liberales a verse envueltos en cambios de régimen o procesos de construcción de democracias liberales en Estados sin autoridad alguna, a la luz de recientes acontecimientos como la intervención en Libia; esta dimensión explicativa sigue teniendo una cierta fuerza; permitiendo relacionar claramente las políticas que liberales intervencionistas del Partido Demócrata y neoconservadores –que apoyaron sin distinción la guerra de Kosovo- mantendrían durante este periodo con objetivos relativamente parecidos.⁵⁴⁸

En cualquier caso y con referencia al tradicional debate entre idealistas y realistas, cabe mantener exactamente lo mismo respecto del propio conflicto de Kosovo en relación a

⁵⁴⁸ IGNATIEFF, M. (2001), *Virtual War. Kosovo and Beyond*, Ed. Picador USA, Nueva York, ps. 3-7 y 161-215.

lo visto en Haití y Bosnia, que plantea la intervención como una combinación de factores ideacionales y estratégicos de forma conjunta, y pone asimismo de manifiesto la intención de promover la construcción de una democracia liberal en un nuevo Estado sometido a una Administración Internacional, y liberarlo de un régimen, el serbio, que no era percibido por la opinión pública norteamericana sino como la antítesis de todo lo que democracia y libertad significaba⁵⁴⁹. Esta democracia y libertad debería, por tanto, recuperarse tras la guerra.

Nuevamente, la intervención en Kosovo condicionaría los objetivos de la Administración Internacional en el subsiguiente protectorado internacional de Kosovo. Objetivos que vamos a describir a continuación y cuyo fracaso será constatado por la solución final al conflicto, que ninguna de las potencias intervinientes parecía querer afrontar en el momento en que se inició la citada intervención; la independencia unilateral fundamentada en el carácter democráticamente electo de sus líderes y también de la decisión tomada. El caso kosovar se ha convertido además uno de los supuestos de mayor actualidad y polémica dentro de los protectorados internacionales. Como bien han destacado algunos autores, el objetivo de las potencias intervinientes en Kosovo no solo ha sido el de parar las vulneraciones de derechos humanos contra determinadas minorías, sino el de establecer una nueva entidad fundamentada en los valores occidentales. La verdadera intención de la UNMIK en Kosovo, fue la de establecer un estado multiétnico, un Estado de Derecho, con el suficiente espíritu público como para ser considerado una democracia.⁵⁵⁰ De hecho, el mandato que se otorgaría por parte de la Resolución 1244 a la UNMIK, se destinó a la administración del territorio y la construcción de las instituciones democráticas, que permitiese a la población nativa gobernarse por sí misma y crear las condiciones que definieran su estatus final⁵⁵¹- estatus que ante el más que patente fracaso que soportará la misma, no se materializará sino en la independencia final del territorio.

Al igual que sucedía en casos precedentes, los objetivos que entroncan el discurso de la paz democrática con el propio de este tipo de regímenes se mantiene: construcción de instituciones democráticas estables, protección de derechos y libertades civiles y

⁵⁴⁹ JOHNSTONE, D. (1999), "Adaptando el crimen al castigo...*op.cit.*", p. 415.

⁵⁵⁰ KING, I. Y MASON W. (2006), *Peace At Any Price...op.cit.*, ps. 3-22.

⁵⁵¹ Tal y como se recoge en la citada Resolución.

políticas, garantía del orden público e imperio de la ley, así como del desarrollo económico bajo la administración internacional. Nuevamente los tres pies del trípode de las políticas de paz democrática –seguridad, estabilidad y prosperidad-. El caso kosovar, sin embargo, y tras los bombardeos de 1999 que acabaron con el régimen de Milosevic, planteó otros tres objetivos⁵⁵² similares –o iguales- a los que ya vimos en Bosnia, cuyo incumplimiento ha sido recientemente el principal objeto de polémica - bajo el cual se ha recibido al nuevo Estado o bien a la nueva administración internacional en la que la Unión Europea sustituyó a la ONU. Estos tres objetivos son, en primer lugar, garantizar la convivencia entre los diferentes grupos étnicos que componen el protectorado. En segundo lugar, garantizar la soberanía territorial serbia –ayudando a crear las instituciones propias de un estado democrático y a fortalecer el Estado de Derecho. Un tercer objetivo, sería el del desarrollo económico del protectorado. Podemos afirmar por tanto, que los tres objetivos clásicos están presentes. El problema es que ni la primera administración internacional consiguió cumplir estos objetivos, ni la segunda fue siquiera capaz de mantenerlos. Las potencias encargadas de tutelar el proceso se vieron obligadas a aceptar los hechos consumados y a admitir la independencia de un Estado, considerado por muchos poco o nada viable.

Por lo que respecta al primero, caben pocas dudas de que la intervención realizada por la Administración Clinton con el apoyo de la Alianza Atlántica - que se presentó como un gran éxito de la intervención humanitaria - haya servido para mejorar la convivencia entre los distintos grupos étnicos que comparten el territorio. Las autoridades internacionales consiguieron en la inmediata posguerra, lo que ha sido considerado como el retorno mayor y más rápido de refugiados a aquellas zonas de las que fueron desplazados; en total 808.913 de 848.100 personas desplazadas por la guerra habían retornado a sus hogares para noviembre de 1.999. Sin embargo y por el lado serbio y gitano, 247.391 personas abandonaron Kosovo debido al temor a la venganza y a unas represalias que muy pronto comenzarían –en ocasiones delante de los miembros de las fuerzas de la propia KFOR. En la ciudad de Prístina, los serbios pasarían en muy poco tiempo de ser unos 20.000 a unos 1.000 solamente. Asimismo, los informes de Human Rights Watch, que anteriormente denunciaban los abusos de las autoridades serbias,

⁵⁵² KUPCHAN, C. A. (2005), “Independence for Kosovo” en *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 6, noviembre/diciembre. Actualizado por KUPCHAN, C. A. (2008), “Serbia’s Final Frontier?” en *Foreign Affairs*, 12 de marzo.

comenzaron a hacer lo propio en relación a los albaneses. Muy pronto la cifra de residentes serbios bajaría hasta un cuarto de lo que había sido antes de los bombardeos y se vio obligada a ir cada vez más al norte, a las zonas más densamente pobladas por serbios, a efectos de protegerse de la venganza posbélica.⁵⁵³ La entrada de tropas rusas y la ocupación del aeropuerto de Pristina fue uno de los primeros desafíos a los que la coalición internacional debería hacer frente. Asimismo, el vacío de poder provocado por los bombardeos de la coalición internacional provocaría que numerosos miembros del ELK ocupasen –normalmente en forma de organizaciones mafiosas- ese espacio, organizando la Administración y la economía del territorio para su propio beneficio; dañando su imagen de cara a la población local, lo que les perjudicaría en las elecciones que estarían por llegar.⁵⁵⁴

Respecto del desarme del ELK, las fuerzas de la KFOR lograron decomisar unas 10.000 armas y 27.000 granadas, además de requisar numerosa munición. Asimismo, se organizaron los denominados Cuerpos de Protección de Kosovo, una fuerza de policía compuesta por 3.000 miembros y 2.000 reservistas, muchos de ellos antiguos miembros del ELK, mostrándose, en cualquier caso, incapaces de detener los ataques contra las minorías gitana y serbia. Los supuestos juicios por Crímenes contra la Humanidad, fueron el caso más claro de realismo político existente en el caso de Kosovo y, muy pronto, los serbios fueron totalmente conscientes de que si a sus dirigentes se les juzgaba era porque se les podía juzgar, en tanto que otros supuestos parecidos como los del Tíbet, Sáhara Occidental o Chechenia, Occidente no movía ni un dedo y esto era debido a cuestiones relacionadas con las divergencias de poder –y estratégicas- entre Serbia y los estados ya comentados⁵⁵⁵ –potencias nucleares o aliados.

En esencia esta fue la tónica durante la inmediata posguerra, entendiendo como tal, el periodo que va desde el final de la guerra hasta la deposición del presidente Milosevic, en torno a octubre de 2.000, tras lo cual la colaboración con las autoridades serbias mejoraría notablemente. Era la denominada “Fase de Emergencia”, caracterizada además por el caos. Mientras miles de serbios y gitanos eran expulsados del país, la Administración civil internacional, la UNMIK, trataba de establecerse en el territorio

⁵⁵³ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 286-296.

⁵⁵⁴ BIDELEUX, R. y JEFFRIES, I. (2007), *The Balkans...op.cit.*, ps. 557 y 560-562.

⁵⁵⁵ JUDAH, T. (2000), *Kosovo...op.cit.*, ps. 280-281 y 305.

kosovar. Durante estos primeros momentos, mientras las fuerzas de la KFOR se desplegaban, los desafíos a los que era sometido el territorio, no podían o bien no querían ser abordados; debe tenerse en cuenta, que del personal que se iba incorporando, únicamente una minoría estaba activa en tanto que los demás se dedicaban a resolver los problemas de logística más inmediatos para su propia constitución, lo cual dejaba a los grupos políticos –especialmente albaneses- mano libre para actuar con impunidad. A la propia persecución de grupos étnicos habría que añadir los destrozos materiales –incluyendo viviendas, propiedades e infraestructuras-, la pobreza y el desempleo, ocasionadas por la pésima situación económica, y la pervivencia de tensiones políticas –especialmente hasta la caída de Milosevic, que provocó la existencia de un boicot forzoso de los serbios a las decisiones de la Administración Internacional- y entre los propios grupos étnicos. El mayor símbolo de la fractura étnica existente sería la ciudad de Mitrovica, dividida en un norte habitado mayoritariamente por la población serbia y un sur albanés, con un centro, en el que ambas comunidades confrontaban a la otra, tal y como sucedió en los disturbios producidos en febrero de 2.000.⁵⁵⁶

Durante el periodo de consolidación del protectorado, que abarcaría entre octubre de 2.000 y junio de 2.002, los objetivos en la mejora de la seguridad y la reducción de la violencia fueron mejorando progresivamente. Esto no quiere decir que los problemas de enfrentamientos étnicos fuesen solventados, pues se mantuvieron las condiciones económicas y sociales que confrontaban a ambos grupos; si estos no se enfrentaron durante este periodo a gran escala, era en buena medida porque vivían segregados y porque se permitió que los partidos nacionalistas más radicales alcanzasen su objetivo sin luchar. En cualquier caso, los conatos de violencia étnica a menor escala continuaron durante este periodo, atizados en parte por los medios de comunicación y por los odios que seguían existiendo tras la guerra. Uno de estos conatos estallaría en febrero de 2001, afectando de forma central a las propias fuerzas francesas, que se vieron obligados a actuar conjuntamente con las italianas en defensa de los serbios. De hecho, los esfuerzos de las autoridades internacionales por lograr el retorno de la población serbia, se estrelló contra un muro de incomprensión por parte de la mayoría albanesa. El objetivo de las autoridades albanesas, en cualquier caso, era justo el

⁵⁵⁶ KING, I. Y MASON W. (2006), *Peace At Any Price...op.cit.*, ps. 49-71.

contrario al pretender expandir a su propia población en la mayor parte del territorio posible; una de las estrategias más desarrolladas para “albanizar” el territorio kosovar, consistía en comprar las propiedades de algunos de los serbios que abandonaban un territorio rumbo al norte, provocando como consecuencia un efecto dominó que permitiese alcanzar el control del territorio. Asimismo, en un momento tan tardío como febrero de 2.002, la policía de la UNMIK, se veía imposibilitada de aportar a Amnistía Internacional datos y cifras en relación a la violencia étnica. De igual modo, las visitas de destacados líderes internacionales como Kofi Annan, eran ensombrecidas por los ataques a la población serbia, a iglesias ortodoxas y se reforzó el victimismo serbio. En el sentido inverso, entre 15.000 y 17.000 albaneses se desplazaron desde el sur de Serbia hasta el territorio kosovar, obligando a las fuerzas internacionales a desplazarse y establecer una suerte de barrera de protección en la frontera de Serbia con Kosovo, en coordinación con el ejército yugoslavo.⁵⁵⁷ A este respecto es de destacar que ya desde finales de los bombardeos, la propia OTAN había establecido una Zona de Seguridad desmilitarizada de cinco kilómetros de profundidad, en Serbia Meridional y Montenegro a efectos de evitar ulteriores conflictos en las fronteras.⁵⁵⁸

La tercera fase de protectorado puede establecerse entre mayo de 2.002 y febrero de 2.004, pudiendo denominarse fase de confrontación y estancamiento. Esta sería la primera fase en la cual, una vez establecidas las estructuras de la misión internacional, la UNMIK se dedicaría de lleno a las funciones centrales recogidas en el mandato de la Resolución 1244. También sería aquella en la que la autoridad moral de las autoridades internacionales quedaría reducida y aquella en la que se incrementarían notablemente las críticas de los albaneses a la propia misión. En esta etapa, los enfrentamientos étnicos seguirían siendo la tónica habitual, especialmente en el norte de la antigua región serbia. No obstante, también sería la primera etapa en la que varios miembros del antiguo ELK como Fatmir Litmaj, -portavoz del PDK de Thaci- o el Comandante Rremi serían enjuiciados y condenados por el Tribunal Internacional de la Haya a 23 y 17 años de prisión respectivamente –dos más en esta última condena que a cualquier serbokosovar por masacres como la de Racak- por los crímenes cometidos durante la guerra. Esta situación condujo a nuevos enfrentamientos, más acciones de terrorismo y

⁵⁵⁷ *Íbidem*, ps. 95-105.

⁵⁵⁸ SANJUAN, C. J. (2.006), “Futuro de la seguridad y de la KFOR en Kosovo”, en ORTUÑO, J., ed, *Futuro de Kosovo. Implicaciones para España*, Ed. Documentos de seguridad y defensa. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid, p. 37.

tensiones políticas entre los partidos albaneses, si bien Thaci llegó a solicitar moderación y a evitar enfrentamientos con las tropas de la KFOR. El citado periodo, pese al incremento de las tensiones, estuvo caracterizado por el progresivo olvido de una Comunidad Internacional que prestaba más atención a las nuevas guerras desencadenadas en lugares como Afganistán o Irak, lo que condujo también a la reducción de inversiones y fondos destinados a la UNMIK. Otro de los hechos más destacados y tomados como una humillación para la propia misión internacional sería el levantamiento de una estatua a los antiguos combatientes del ELK en el centro de la ciudad de Prizren, la segunda de Kosovo, por la Asociación de Veteranos de Guerra ante la incapacidad de la UNMIK para actuar, en buena medida por la oposición de los diferentes contingentes a actuar, quitando la estatua y obligando a la citada asociación a erigir una que tuviese un carácter simbólico multiétnico. Asimismo, los propios Cuerpos de Protección de Kosovo, pese a que cada vez incluían más miembros de minorías étnicas, seguían compuestos de antiguos miembros del ELK, que eran susceptibles de ser acusados de crímenes de guerra y reclamados por el Tribunal Internacional.⁵⁵⁹

Los problemas de integración de la minoría serbia continuaban. Algunos serbokosovares seguían mostrándose reacios a participar en elecciones e instituciones que no consideraban legítimas, algo que vuelve a explicar de nuevo su boicot a las elecciones municipales de octubre de 2.002, donde determinados municipios del norte con mayoría serbia quedaron ayunas de representación. Se seguía planteando el problema del retorno de la población no albanesa –unas 230.000 personas- que habían quedado fuera y el propio representante especial Steinmer, intentaría negociar con Belgrado un retorno, que se pretendía fuese voluntario y no bajo presiones de Belgrado, a quien sin duda interesaba un masivo retorno de población serbia para mantener su reclamación sobre el territorio. A esto se añadirían las preocupaciones nada disimuladas de los albaneses en torno a un retorno masivo de 100.000 personas que pudiesen reclamar sus propiedades arrebatadas. En cualquier caso, la población serbia se volvería de nuevo hacia Belgrado y participaría en las elecciones serbias votando a candidatos radicales como Seslej frente a otros más moderados como Kostunica. La cuarta fase del protectorado -la última antes de la traumática independencia-, que abarcaría entre marzo de 2.004 y mayo de 2.006, estuvo separada de la anterior y marcada en lo sucesivo por

⁵⁵⁹ KING, I. Y MASON W. (2006), *Peace At Any Price...op.cit.* , ps. 137-150.

los grandes disturbios que se desataron en el norte de Kosovo, como consecuencia de unos rumores propagados por diferentes medios de la radio y la televisión kosovar, según los cuales tres niños albaneses que fueron encontrados muertos habrían sido asesinados a manos serbias. La consecuencia material inmediata serían docenas de iglesias ortodoxas quemadas, centenares de casas destrozadas y miles de serbios que habían sido obligados a dejar sus hogares. En cierto sentido la UNMIK nunca se recuperaría de un fracaso que era previsible, pero que pilló desprevenida a la misma, provocando como consecuencia inmediata la dimisión del propio Representante Especial. Las verdaderas causas de la citada revuelta serían la frustración ante la situación económica y social del protectorado, la percepción de que la comunidad internacional y Belgrado impedían su avance hacia la independencia, el supuesto apoyo de Estados Unidos al movimiento, el ascenso del nacionalismo⁵⁶⁰ como parte de una multiplicidad de factores.

Una vez finalizadas las revueltas, los crímenes y la violencia interétnica se reducirían de nuevo. Esto no quiere decir que no existiese violencia y de hecho, se dieron bastantes casos particulares de actos de terrorismo, asesinatos o torturas contra la población serbia. Las propias revueltas habían llevado al gobierno serbio a recomendar a los miembros serbios de la Asamblea de Kosovo, no participar en las discusiones, en una maniobra considerada por algunos miembros de la comunidad internacional obstruccionista. Además esta situación conduciría a un nuevo boicot en las elecciones a la Asamblea de octubre de 2.004, donde no aparecería ningún serbio, aunque si miembros de otras minorías. A pesar de que la UNMIK condenaba la violencia entre comunidades, no parecía tener clara una estrategia a seguir y si bien obligaría al gobierno de Kosovo a ceder más de cuatro millones de euros para reconstruir las iglesias y los monasterios destruidos, la situación se siguió manteniendo en tensión. Las revueltas tuvieron un claro efecto contraproducente en el retorno de la población serbia. Ante la situación existente, no parecía haber más opción que situar a la población serbia en municipios donde existiese una mayoría de la citada comunidad, siéndoles concedida una amplia descentralización en aspectos policiales, educativos, culturales, de justicia y otros. A esto se le sumaría las conversaciones que se establecieron entre la UNMIK y el gobierno serbio, viéndose obligada la primera a aceptar el establecimiento de la autonomía sobre la base de una zona horizontal donde existiese una mayoría serbia –el

⁵⁶⁰ *Íbidem*, ps. 150-191.

norte del río Ibar-, pese a que la mayoría de la población serbia vivía al sur de esa zona.⁵⁶¹ En cualquier caso el proyecto de división fue considerado una victoria táctica por parte de una Serbia que parecía ver más cerca la partición del territorio. La situación de la convivencia entre los diferentes grupos étnicos no mejoraría con el paso del tiempo y siguió siendo visible en muy diferentes aspectos de la sociedad y el día a día del protectorado y del posterior estado independiente de Kosovo; siendo especialmente delicada, tal y como hemos visto, en la zona de Mitrovica, convertida en un verdadero polvorín por los enfrentamientos entre serbios y albaneses⁵⁶², a pesar de las tropas internacionales destacadas allí. De hecho, desde 1999, tal y como reconocen Kupchan y otros, la discriminación y el enfrentamiento se convirtieron en la tónica general de la relación de albaneses con serbios, viéndose la administración internacional impotente para poder pararlos.

La construcción de un Estado de Derecho en Kosovo, no ha tenido mejor suerte que el primero de los objetivos. Durante la primera etapa del protectorado, ya mencionada, la de “Emergencia”, las fuerzas de la KFOR se habían visto impotentes para garantizar la seguridad y el orden, función encomendada por la Resolución 1244 a las citadas fuerzas internacionales. De hecho, se estima que 400 personas fallecieron durante el verano inmediatamente posterior a los bombardeos, según las autoridades yugoslavas, cifra que bajaría hasta 348 según la KFOR -siendo la mayoría serbios o gitanos. En cualquier caso, la tasa de asesinatos, que en septiembre de 1.999 ascendía a 50 semanales, cayó a 4 en noviembre de 2.000. La cifra de crímenes cometidos, por paramilitares de uno y otro grupo étnico, además de los cometidos por los propios albaneses entre sí, eran también favorecidos por el elevado número de armas en manos privadas, la desconfianza tanto ante la presencia internacional como ante las propias autoridades locales y la pervivencia del ELK en los primeros momentos del protectorado. A esto se le añadiría la existencia en los primeros momentos de solo 36. 500 soldados de la KFOR, número insuficiente para el desarrollo de sus actividades, 300 personas en la Administración Internacional, de las cuales únicamente una minoría se dedicaba en su totalidad a las tareas de gobierno y un poder judicial compuesto de numerosos albaneses que temían las represalias en caso de juzgar a sus propios compatriotas por los crímenes perpetrados, o bien se negaban a hacer cumplir las leyes establecidas en época de Milosevic por considerarlas ilegítimas, calificando a algunos radicales incluso de

⁵⁶¹ *Ibid*, ps. 201-209.

⁵⁶² JOSEPH, E. P. (2005) “Back to the Balkans”, en *Foreign Affairs*, Vol 84, No 1, January/February.

“héroes de guerra”.⁵⁶³ Ante una inicial mejora de la situación, el periodo de consolidación también observó una reducción –considerable- de 20.000 soldados de la KFOR, que quedo en 17.000 soldados para principios de 2.004 y se preveía en 8.000 para finales de ese año. Esta reducción debería frenarse ante los disturbios de marzo de 2.004, que puso de manifiesto los enormes fallos en la seguridad del territorio, que redundó en el descredito de la UNMIK.⁵⁶⁴

Las tropas francesas, situadas en Mitrovica, asumirían a menudo los peores riesgos derivados de las tensiones existentes entre los diferentes grupos étnicos. En esencia esta situación obligó, no solo a traer jueces internacionales que se encargasen de aplicar la justicia, que en la situación de Posguerra muchos albaneses o serbios no podían o no querían cumplir, sino aplicar la legislación vigente en la República Yugoslava hasta los cambios promovidos por Milosevic en 1.985. En cualquier caso se establecieron tribunales en cinco distritos de Kosovo, con un Tribunal Supremo formado por dos albaneses y un miembro de la UNMIK, que, estando en minoría, no podía hacer gran cosa por mejorar la situación. Durante el periodo de consolidación del protectorado, al que anteriormente hicimos referencia, las cosas no cambiarán demasiado pese a la introducción de personal internacional en los tribunales, y los serbios serían castigados en demasía, en tanto que los albaneses serán a menudo exculpados por miedo a las represalias o bien por la presión social existente. La consecuencia lógica sería el incremento tanto de fiscales como de jueces internacionales, que pasarían de ser unos 80 a finales de 2.001 a 90 en octubre de 2002. A esto se añade la intimidación, el bloqueo de decisiones judiciales en casos tan escandalosos como el de un atentado con bomba que hizo explotar un autobús en Mitrovica, hiriendo a 5 serbios y matando a dos, que en realidad no fue sino un preludio de los ataques terroristas organizados por grupos radicales que amenazarían la convivencia de la antigua región serbia. Asimismo, con la desaparición formal del ELK para septiembre de 2.000, se procedió a la creación de las denominadas Fuerzas de Protección de Kosovo; de las cuales formarían parte unos 5.000 efectivos –muchos de ellos antiguos miembros del ELK-, en los que el propio Estados Unidos, como principal, donante gastaría 13 millones de dólares en los dos primeros años y serían comandados por Agim Ceku, antiguo oficial del Ejército Yugoslavo, que combatió con los croatas y que dirigiría a sus tropas con un objetivo

⁵⁶³ KING, I. Y MASON W. (2006), *Peace At Any Price...op.cit.*, ps. 53-65.

⁵⁶⁴ SANJUAN, C. J. (2.006), “Futuro de la seguridad y de la KFOR en Kosovo...op.cit.”, p. 38.

claro, la independencia de Kosovo. Esto dará una idea de cuál podía ser la “neutralidad” del citado cuerpo y el apoyo brindado a las fuerzas de la KFOR. Tras las revueltas que dieron origen a la cuarta fase del protectorado en marzo de 2004, vendrían los correspondientes castigos. 270 personas serían arrestadas por haber formado parte de los disturbios, 54 de los cuales eran considerados los cabecillas y para octubre de 2.004, más de 100 casos habían sido sentenciados y 85 de los cuales condenados. Naturalmente no todos los responsables de los crímenes estaban en esta cifra, pero la misma sirvió para recuperar algo del crédito perdido por parte de la Administración Internacional. Además, las revueltas habían puesto de manifiesto la falta de coordinación entre la propia UNMIK y las fuerzas de la KFOR, tal y como habían demostrado varios informes de éstas últimas avisando de que la situación en Mitrovica estaba a punto de explotar, sin que se les diera mucho crédito. A esto se añade que la reducción de tropas hasta 17.000 no permitía hacer frente a los desafíos con éxito. Estas reformas también se extenderían a la policía –CIVPOL-, que a menudo tenía que enfrentarse con una imagen pública positiva respecto de aquellos que vulneraban la ley, además se pusieron las 32 oficinas de policía de Kosovo bajo la autoridad local del Servicio de Policía de Kosovo en octubre de 2.005.⁵⁶⁵

Políticamente y ya desde el primer momento en el que se estableció el protectorado, se revitalizarían los enfrentamientos y el conflicto, más o menos abierto, que había opuesto a la Liga Democrática de Kosovo y su presidente Ibrahim Rugova; que decía poseer la legitimidad como gobernante y el antiguo comandante del ELK, Hashim Thaci. A esto se le añadiría el nombramiento como Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas a Sergio Vieira de Mello, que llegaría con un equipo de 8 personas, que aumentarían a 24 a finales de junio de 1.999 y a 200 para mediados de otoño de ese mismo año y para junio de 2.000 habían aumentado a 292, cifra insuficiente para las labores a desempeñar. Viera de Mello sería sustituido como Representante Especial, por Bernard Kouchner, afamado humanitarista que se caracterizaría más por sus declaraciones idealistas que por sus acciones prácticas. A los citados miembros se les añaden 700 voluntarios de Naciones Unidas, encargados del Registro, elemento esencial a efectos de celebrar las primeras elecciones municipales libres e independientes en la antigua provincia serbia -celebradas en octubre de 2.000 y convenientemente

⁵⁶⁵ KING, I. Y MASON W. (2006), *Peace At Any Price...op.cit.*, ps. 55-200.

boicoteadas por los serbios a instancias de Milosevic. Durante la etapa de consolidación, aquellos colaboradores que en su momento fueron atraídos por el idealismo, serían mantenidos por la fuerza del dinero; no obstante, la misión seguiría observando una serie de deficiencias estructurales que se vería obligada a afrontar para diseñar su misión correctamente. En lo que respecta a servicios civiles, médicos e institucionales, es de destacar que pese a los esfuerzos realizados por la UNMIK, los serbios continuarían boicoteando en un primero momento las mismas y seguirían recurriendo a unas instituciones yugoslavas que les prestaban asistencia y empleo, en parte también por las amenazas de Milosevic, que hasta su deposición, amenazó con cortar pensiones y privilegios a aquellos que apoyasen a las autoridades internacionales. Esta situación no fue corregida o sancionada por la Administración Internacional, debido a que les proveía de una serie de servicios sociales, de los que, o bien habían sido expulsados en Kosovo por la población albanesa, o las propias instituciones del protectorado no estaban en condiciones de aportar. Las cosas cambiarían en parte con la caída del régimen de Milosevic en octubre de 2.000, y una actitud más constructiva por parte del nuevo ejecutivo manifestada en lo que respecta a las instituciones, si bien persistiría la división entre los propios serbios sobre la actitud a tomar.⁵⁶⁶

A las primeras elecciones municipales, le seguirían las discusiones tendentes al establecimiento de una normativa constitucional básica en el periodo de consolidación del protectorado –en referencia a la legitimidad democrática recogida por la propia Resolución 1244-, para lo cual se convocó una Asamblea, compuesta de 120 asientos, de los cuales 100 estarían destinados a una fracción de voto del 1 % cada uno y en la cual deberían estar representados todos los grupos étnicos. En cualquier caso, la capacidad de decisión estaría muy limitada por las competencias de la Administración Internacional y, en cualquier caso, no duró más allá de la redacción de la normativa constitucional, que fue sancionada a 15 de mayo de 2.001. A continuación se celebraron las primeras elecciones presidenciales del protectorado, en la que estarían en juego competencias como las de sanidad, educación o transportes. Sin embargo, el principal interés de los partidos albaneses no parecía estar en este tipo de cuestiones sino en la propia independencia del territorio, lo que provocaría que una vez más, la población serbia temiese la secesión y quisiese quitarles legitimidad boicoteando las elecciones –

⁵⁶⁶ *Ibidem*, ps. 51-52 y 75-125.

lo que reduciría su ya mermada capacidad de influencia en los acontecimientos. Los primeros intentos de mediación de las nuevas autoridades serbias, se tradujeron en un “Acuerdo Común” entre Covic –antiguo alcalde de Belgrado y Delegado para Kosovo nombrado por Kostunica- y el Representante Especial Haekkerup, sobre la base de la ayuda de Serbia para que los serbokosovares participasen y se integrasen en la vida política e institucional del protectorado, obteniendo a cambio la concesión de que determinados temas no serían discutidos, como el espinoso asunto de la secesión. Naturalmente, los principales dirigentes albaneses como Rugova o Thaci se opusieron y lo denunciaron. En cualquier caso los resultados de las elecciones –con una participación del 64 % aproximada- llevaron a una victoria, -aunque no tan contundente como la del año anterior- de la Liga Democrática de Kosovo con 47 de los 120 asientos, necesitando 61 para gobernar, en tanto que los partidos más radicales como el PDK de Thaci, obtendrían unos 32.⁵⁶⁷ El resultado fue un gobierno unido de los principales partidos, que dejó a las autoridades locales tan divididas como ya estaban.

En la tercera etapa del protectorado, personificada en el Representante Especial Michael Steiner, -posiblemente el más eficiente y enérgico de todos los que pasaron por el protectorado, el único que intentó hacer el trabajo duro para lograr el éxito en Kosovo y el que se caracterizó por los intentos de poner en marcha el entramado burocrático kosovar y reformar la propia UNMIK- vería el surgimiento de nuevos desafíos. Así, se plantearon nuevos problemas en torno a la inclusión de la población serbokosovar, que debía nombrar a uno de los diez ministros que constituyesen el ejecutivo. Los serbios llegaron a solicitar al de energía, competencia que, sin embargo, -y al igual que defensa, economía, seguridad o relaciones exteriores- seguía en manos de la UNMIK. Precisamente este mantenimiento de tan amplio número de consecuencias sería muy criticado por los líderes albanokosovares, que se preguntaban cómo podían hacer frente a sus responsabilidades sin disponer de las mismas e incluso llegaron a quejarse de los elevados salarios de los miembros de la misión frente a los funcionarios locales. Una vez constituida la Asamblea de Kosovo, la primera decisión que tomaron, con un apoyo de 85 de los 120 miembros de la misma, fue derogar el acuerdo entre el antiguo Representante Especial Haekkerup y Covic, que tal y como vimos resultó un escándalo para los mismos como consecuencia de las implicaciones que tenía para la deseada

⁵⁶⁷ *Íbid*, ps. 117-125.

independencia de Kosovo. Pese al enfado y la condena internacional tal decisión sería considerada un éxito por los partidos albaneses y si bien fue anulada -por oponerse a la normativa constitucional- por el Representante Especial Steiner, rechazó ir más allá y forzar alguna dimisión en el gobierno kosovar al haber sido exhortado a evitar los errores que ya se habían producido en Bosnia, incrementando sus prerrogativas.⁵⁶⁸ Entre octubre de 2000 y el fallecimiento del presidente Rugova en enero de 2006, se habían sucedido unas elecciones municipales, las elecciones de mayo de 2001 para establecer una Asamblea constituyente, unas elecciones para la Asamblea nacional de Kosovo en noviembre de ese mismo año y elecciones para el parlamento kosovar en octubre de 2004; a medida que los diferentes enviados especiales de Naciones Unidas se iban sucediendo sin lograr poner término a la violencia étnica ni el otorgamiento de legitimidad al protectorado kosovar por parte de la población serbia; que mayoritariamente –sobre todo en los primeros momentos del protectorado- se había abstenido mayoritariamente de participar en las elecciones.⁵⁶⁹

A pesar de todo, los líderes albanokosovares seguían enfrentándose a una serie de problemas de cierta gravedad como serían el de su falta tanto de experiencia como de cultura política, que fomentarían la incompetencia y burocratización del protectorado, dificultando la toma de decisiones y las inversiones desde el exterior. También carecieron de iniciativas relevantes durante este periodo y, de hecho, las cesiones de competencias que los albaneses solicitaron, no avanzaron demasiado debido a la negativa de las autoridades internacionales a ir más allá de la normativa constitucional. En julio de 2003, se planearon una serie de conferencias en la ciudad griega de Tesalónica entre serbios y albanokosovares. Sin embargo, la negativa de dialogar con Serbia por parte de Rugova y los demás dirigentes serbios, enervaron a las autoridades internacionales y a los líderes europeos constatando las dificultades para cualquier entendimiento. El incremento en la cooperación de las nuevas autoridades de Belgrado, dadas las circunstancias, no servirían para mucho y los proyectos de Steiner sobre descentralización y concesión de autonomía para la población serbia fracasó ante los sucesivos boicots de los mismos en las elecciones.⁵⁷⁰

⁵⁶⁸ *Íbid*, ps. 139-163.

⁵⁶⁹ BIDELEUX, R. y JEFFRIES, I. (2007), *The Balkans...op.cit.*, ps. 563-575.

⁵⁷⁰ KING, I. Y MASON W. (2006), *Peace At Any Price...op.cit.*, ps. 164-175.

Durante la cuarta fase del protectorado, la UNMIK se encontraba en plena reducción de fondos y con un personal que no iba más allá de 900 personas, frente a las 3.000 de las que disponía con Steiner, en una situación descrita por el propio Representante Especial Eider, como fragmentada y sin liderazgo. Esta sería precisamente la etapa en la que comenzarían las discusiones en torno al futuro estatuto de la provincia. Los eventos políticos se sucederían y el gobierno de coalición entre la Liga y el AAK, nombró como primer ministro a Ramush Haradinaj, antiguo miembro del ELK, que se demostraría como un eficiente gestor, progresando en múltiples ámbitos como la gobernación local o el tratamiento a las minorías, haciendo más en su etapa de gobierno por el reconocimiento de Kosovo como Estado independiente que cualquier otro miembro de un gobierno kosovar de este periodo. Desafortunadamente y para marzo de 2.005 el citado político debió dejar su puesto, ante el requerimiento del Tribunal Internacional de la Haya, en un acto que fue elogiado por la propia comunidad internacional.⁵⁷¹ Su sucesor, Bajram Kosumi, sería el encargado de negociar el estatuto final para Kosovo.⁵⁷² Además del propio recambio del primer ministro, pronto Kosovo debería también nombrar a un nuevo presidente. Ibrahim Rugova, presidente de Kosovo y líder de la Liga Democrática fallecía en enero de 2.006 a la edad de 61 años de un cáncer de pulmón, dejando toda una era tras de sí.⁵⁷³ Esto se reflejaría en la masiva asistencia a su funeral –más de un millón de personas-, que marcaría la evolución de su protectorado. La sustitución de Rugova sería un quebradero de cabeza para los actores internacionales, que decidieron poner en su lugar a Agim Ceku, miembro de la Liga de Rugova, que pronto se demostraría un capaz administrador conocedor, además, de diversas lenguas como el inglés o el francés –como demostraría en su discurso de investidura-.⁵⁷⁴

Entretanto, la comunidad internacional se disponía a acelerar las conversaciones sobre el definitivo estatus de Kosovo con la llegada a Prístina del Enviado Especial Martti Ahtisaari, temerosas al mismo tiempo de que estallase la violencia de nuevo o de que una secesión pudiese acentuar de nuevo el nacionalismo en Serbia. Las discusiones se harían sobre la base de un incremento en la descentralización del poder a favor de minorías como los serbios, mayores cuotas de representación para estos y el

⁵⁷¹ *Íbidem*, ps. 210-213.

⁵⁷² BIDELEUX, R. y JEFFRIES, I. (2007), *The Balkans...op.cit.*, ps. 573-576.

⁵⁷³ KING, I. Y MASON W. (2006), *Peace At Any Price...op.cit.*, p. 216.

⁵⁷⁴ BIDELEUX, R. y JEFFRIES, I. (2007), *The Balkans...op.cit.*, ps. 575-576.

establecimiento de un estatus extraterritorial para los monasterios ortodoxos.⁵⁷⁵ Las consecuencias de estas negociaciones son por todos conocidas y haremos referencia a ellas en capítulos posteriores, pues la inicialmente prevista EUMIK –misión de la Unión Europea- que sustituiría a la UNMIK⁵⁷⁶, daría paso en realidad a la independencia del territorio kosovar.

El propio grupo de contacto se encontraba en aquella época dividido entre unas Italia y Francia que apoyaban una independencia que sabían deseada por el 90 % de la población, una vez se hubiese establecido una sociedad multiétnica, un Reino Unido que apoyaba decididamente la secesión, deseosos de que con la independencia, los albaneses aumentarían sus cesiones para crear este tipo de sociedad, una Rusia que se oponía decididamente a la secesión pese a que su ejemplo podría cundir en zonas que sí le interesaban geopolíticamente como Abjasia u Osetia del Sur, unos vecinos –a los que cabría añadir España- que se oponían a la citada secesión tanto por cuestiones internas como por el temor a crear una Gran Albania y un Estados Unidos que afrontaba difíciles guerras en Oriente Próximo y deseaba sacar a sus tropas lo más rápidamente posible⁵⁷⁷. El marco para la independencia pues, estaba preparado.

La cuestión de los medios de comunicación ha sido otra de las cuestiones esenciales a tratar, particularmente en la denominada Etapa de Emergencia. En un principio, varios de los medios de comunicación, tanto serbios como albaneses, se dedicaron a acusar a diferentes miembros de sus comunidades de criminales de guerra y traidores, provocando a menudo represalias y obligando a las autoridades internacionales a actuar para evitar ulteriores problemas. Un claro ejemplo fue el del periódico llamado *Dita*, que provocó claramente el asesinato del serbio Petar Topoljski tras acusarle de criminal de guerra, lo que obligó a que el citado medio fuese clausurado. Este protagonismo de los grupos más radicales no evitaría, sin embargo, en las elecciones de octubre de 2.000, la victoria clara de la Liga en Kosovo frente a los partidos más radicales dirigidos por gente como Thaci. A pesar del odio provocado desde los citados medios, la Administración Internacional no intervendrá en exceso en los mismos, ni tampoco

⁵⁷⁵ KING, I. Y MASON W. (2006), *Peace At Any Price...op.cit.*, ps. 215-217.

⁵⁷⁶ FUENTES, J. (2.006), “Postura de la Comunidad Internacional. Influencia del futuro de Kosovo en Europa”, en ORTUÑO, J., ed, *Futuro de Kosovo. Implicaciones para España*, Ed. Documentos de seguridad y defensa. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid, p. 82.

⁵⁷⁷ *Ibidem*, ps. 82-83.

implementaría las medidas educativas o culturales necesarias para lograr una mayor integración de las diferentes comunidades, lo cual tendría sus consecuencias en años posteriores. Durante el periodo de consolidación del protectorado, los medios de comunicación continuarían en su tendencia hostil hacia las minorías étnicas y los rivales políticos. De hecho, uno de los ejemplos más claros fue el silenciamiento del cambio de régimen producido en Serbia, que apenas encontró eco en los periódicos albaneses por un claro interés político. Asimismo, la ausencia de castigo a aquellas publicaciones que fomentaban el odio entre las distintas comunidades nacionales seguiría siendo la tónica general. De hecho, en un informe anual correspondiente al año 2.002 del Comisionado Temporal para los Medios de Comunicación se denunciaba la persistencia de la violencia étnica, la extrema politización de la prensa, la ausencia de sanciones y la inexistencia de cualquier tipo de regulación.⁵⁷⁸

En el tercer periodo del protectorado, la opinión pública albanesa incrementó su tendencia a solicitar un incremento en las responsabilidades sobre la administración del territorio, particularmente a nivel internacional. Sin embargo, la falta de distinción por parte de los mismos entre autoridad y poder o la consideración de las competencias descentralizadas como “migajas”, no facilitó el entendimiento con las autoridades internacionales al respecto. De hecho, las mismas se encontraban atónitas ante la falta de pragmatismo y realismo de unos candidatos y líderes políticos, que se dedicaban a ganar elecciones mediante la retórica, pero nunca discutían cuestiones prácticas. A esto se añade el siempre persistente desafío de unos medios politizados, que tratarían de ser sometidos mediante unos estándares cada vez más conocidos, pero cuyo control enfrentaba grandes dificultades, como demostró una condena al diario albanés *Bota Sot*, cuando acusaron a Salo Lajci, un oficial de los Cuerpos de Protección de Kosovo de crímenes de guerra y no se llegó más allá de publicarse una nota por parte de las autoridades internacionales en relación a los límites de la libertad expresión, algo que en las citadas circunstancias fue considerado un avance. En lo que respecta a la cuarta fase del protectorado y debido a su participación en las revueltas de marzo de 2.004, los medios de comunicación –particularmente radio y televisión debieron ser sometidos a una reforma integral que incluyó nuevo procedimiento de aprendizaje para sus reporteros, incrementar su plantilla de asesores extranjeros, revisar su código ético o incrementar la programación para las minorías. Se plantearon debates en torno a la

⁵⁷⁸ KING, I. Y MASON W. (2006), *Peace At Any Price...op.cit.*, ps. 81-131.

financiación de los medios y se criticó la excesiva burocratización de los órganos e instituciones vinculados a ellos, asimismo, se empezó a poner énfasis en la educación de las generaciones más jóvenes y se celebraron algunos éxitos del cine kosovar –con contenido político- en el extranjero.⁵⁷⁹

El objetivo económico pareció seguir la estela de los dos anteriores ya constatados. Tal y como vimos, Kosovo no fue nunca una de las regiones más ricas y pujantes de Serbia, sino de las menos desarrolladas y de las más pobres. La situación existente en junio de 1.999, era tan desastrosa como en el resto de ámbitos, si bien la citada tendencia era fácilmente observable desde los inicios del gobierno de Milosevic e incluso con anterioridad, ante el colapso de la economía socialista yugoslava. Para empezar es de destacar el hecho de que el dinar yugoslavo había entrado prácticamente en colapso, lo que obligaría a las autoridades internacionales a establecer como moneda de curso legal al marco alemán ya en agosto de 1.999, desde entonces la moneda de curso legal en el protectorado. La deuda externa se incrementó notablemente, la inflación se desbocó hasta límites difícilmente tolerables, en parte por la política de Milosevic de impresión de moneda. Los destrozos materiales heredados de la guerra, materializados en la destrucción de infraestructuras como electricidad o agua y de viviendas –unas 120.000-, se añadían a los problemas que afrontaba el protectorado. En esta situación, Kosovo necesitaba algo más que libre mercado para solventar los problemas. Necesitaba empleadores que proporcionasen trabajo sin necesidad de recurrir a los medios socialistas, necesitaban inversiones. Todo esto hizo que organizaciones como la Unión Europea –el principal donante- o el propio Congreso de Estados Unidos –calculando que el importe a aportar por el mismo no debía ir más allá del 15 % del total- se pusiesen en marcha para calcular los importes necesarios de cara a la reconstrucción y la puesta en marcha de la economía kosovar. Se elaboró un plan de desarrollo por el que se invirtieron millones de marcos a efectos de poner en marcha escuelas, infraestructuras y tiendas, que llevaron al propio Kouchner a ufanarse del éxito alcanzado, pero que muy pronto demostró revelarse enormemente frágil. Consecuentemente, durante el periodo de consolidación del protectorado; entre octubre de 2.000 y junio de 2.002, la tasa de crecimiento de un 10 % anual se incrementaría hasta un 14 % según las estimaciones del FMI. Esto por supuesto no significaba que la economía kosovar se estuviese

⁵⁷⁹ *Íbidem*, ps. 175-223.

desarrollando, sino que se estaban recuperando los niveles anteriores a la guerra, cuando era una de las provincias menos desarrolladas de Yugoslavia. El salario medio era de unos 3 dólares diarios por persona y el 40 % de la población se encontraba en situación de pobreza, así como el 12 % se encontraba en la extrema pobreza. Asimismo, los trabajadores civiles locales a sueldo de la UNMIK, percibían salarios de 300 euros mensuales, mucho comparado con los estándares ordinarios, pero poco si se les compara con lo que percibían los trabajadores internacionales pagados por la misión. Los donantes internacionales habían invertido en la reconstrucción unos 2 millones de euros, cifra extraordinaria que se podía cifrar en más de 1.000 euros por cabeza para los residentes en Kosovo y eso era lo que evitaba que la situación no fuese todavía a peor, si bien permite cuestionar los resultados de la Administración Internacional en el protectorado.⁵⁸⁰

Dos cuestiones interesantes adicionales sobre este periodo fueron, por un lado, el cierre de fronteras por parte de una Macedonia sometida a una fuerte inestabilidad –en parte por la actuación de las guerrillas albanesas-, y por el otro y tras el levantamiento de las sanciones económicas a Serbia; los conflictos ocasionados por una doble imposición –yugoslava e internacional, la primera realizada a cambio de generosos subsidios- considerada abusiva por parte de la población serbia, que estimó la recaudación de impuestos como un signo de una creciente independencia del territorio, por lo que inició una campaña de desobediencia civil e incluso de uso de la fuerza en contra de las tropas internacionales, que solo pudo ser superada tras las negociaciones con el gobierno de Kostunica y las promesas de supresión de la doble imposición. Durante la tercera etapa del protectorado, los dos hechos más importantes para el mismo serían 1-la privatización de una parte de las empresas del protectorado y 2- la progresiva retirada de fondos por parte de la Comunidad Internacional, cada vez más pendiente de lo que sucedía en las guerras del Próximo Oriente, que las remesas procedentes de la diáspora no pudieron compensar. En lo que respecta a la privatización; la incompetencia, el exceso de burocracia y el control pasado por parte de ex miembros del ELK de este proceso, condujo a que la proyectada creación de riqueza se quedase en nada. La lucha contra la corrupción se personificó en el caso Trutschler, por el nombre de uno de los miembros de la Administración Internacional que desvió parte de los fondos destinados

⁵⁸⁰ *Íbid*, ps. 86-133.

a la reconstrucción en Kosovo –unos cuatro millones de euros- a una cuenta privada, lo que provocó que Steiner utilizará la condena de un tribunal alemán al mismo como una muestra de lo que ocurriría si tales casos se producían.⁵⁸¹

El ámbito de la economía sería durante la cuarta etapa del protectorado, la piedra de toque esencial, junto con la convivencia étnica que permitiría calibrar el fracaso del mismo. En 2.004, la burbuja kosovar se había evaporado, el desempleo se había incrementado hasta un 30 % de la población o un 40 % según otras fuentes, con 20 puntos por encima en el caso del desempleo femenino y la mayoría de los donantes internacionales habían reducido dramáticamente sus aportaciones, que pasaron de suponer aproximadamente la mitad del PIB a solo un 20 %.⁵⁸² Los kosovares fueron empleados estacionalmente para empleos relacionados con sectores como la agricultura y la pobreza se incrementó.⁵⁸³ Durante este periodo el 70 % de las importaciones las constituían artículos de alimentación, bebidas, tabaco, artículos mecánicos, cuero y derivados, en tanto que las importaciones las constituían un 18,2 % en alimentos preparados y bebidas, un 13,8 % de minerales, un 10,6 % maquinaria y material eléctrico y un 9,1 % en productos químicos, exponiendo la necesidad de invertir en tecnología y mano de obra cualificada.⁵⁸⁴ Las cifras del PIB kosovar según estimaciones del FMI no parecen dejar dudas al respecto de la recesión que sufría el protectorado; en diciembre de 2.001 era de 1,85 millones de euros, en junio de 2.003 cayó a 1,57 millones y en diciembre de 2.003 a 1,34 millones. La recaudación por impuestos abarcaba el 37 % del PIB en ese momento. Asimismo, la economía kosovar debía enfrentarse a graves problemas relacionados con la privatización de empresas, muy afectadas por la burocracia, la ineficiencia de la administración y la propia inseguridad del territorio, pese a lo cual, una nueva oleada de empresas de propiedad social fue aceptada en primavera de 2.006. Lo mismo ocurría en relación a la empresa eléctrica Kosovar llamada KEK, que debía afrontar un proceso de modernización que la permitiese hacer frente a una creciente demanda, renovar a sus técnicos, solucionar sus sistemas de pagos para evitar que siguiese siendo un pozo sin fondos para la administración del protectorado. En cualquier caso, pese a los problemas que pudiesen

⁵⁸¹ *Ibid.*, ps. 134-135 y 183-188.

⁵⁸² FONFRÍA, A. (2.006), “Viabilidad económica del futuro de Kosovo”, en ORTUÑO, J., ed, *Futuro de Kosovo. Implicaciones para España*, Ed. Documentos de seguridad y defensa. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid, ps. 48-50.

⁵⁸³ KING, I. Y MASON W. (2006), *Peace At Any Price...op.cit.*, ps. 224-226.

⁵⁸⁴ FONFRÍA, A. (2.006), “Viabilidad económica del futuro de Kosovo...op.cit.”, p. 53.

ocasionar las antiguas empresas de propiedad social, la economía de Kosovo seguía siendo en un 25 % de su PIB agrícola, el protectorado seguía situado en los informes como un Estado semidesarrollado y las inversiones desde el exterior no llegaban, planteándose incluso por parte de algunos observadores internacionales, que las instituciones kosovares no estaba listas para una inversión de fondos estructurales en las mismas.⁵⁸⁵ Todo esto da una idea general de la tendencia económica, política y social de un protectorado encaminado hacia su independencia.

El supuesto de Kosovo, bien puede considerarse un nuevo fallo que expone las deficiencias de aquellos procesos de democratización impuesto “de fuera a adentro y de arriba abajo”, al igual que vimos en Bosnia o Haití, independientemente de las particularidades y enormes diferencias existentes entre unos y otros supuestos. Sería injusto atribuir en exclusiva el fallo del protectorado a los estándares u objetivos establecidos para el mismo en torno a 1-La construcción de instituciones democráticas que permitiesen el autogobierno y garantizaran la convivencia multiétnica, 2- creación de un Estado de Derecho en el que se garantizase una situación de seguridad y se lograra el respeto público por la policía y los jueces, 3- libertad de movimiento para todas las comunidades nacionales, 4- retorno y reintegración de aquellos que fueron desplazados por la guerra y lograr la restitución de sus propiedades, 5- lograr la transición efectiva de una economía socialista a una economía de mercado, privatizando las antiguas empresas de propiedad social, 6- garantizar la existencia de un propietario concreto y claro para cada cosa, 7- establecer una relación normalizada de Kosovo con Serbia y el resto de sus vecinos y 8- organizar unas Fuerzas de Protección de Kosovo que integrase a las diferentes minorías étnicas en la misma. En cualquier caso, si que puede afirmarse que el cumplimiento de los citados estándares fue, en el mejor de los casos, un éxito muy modesto si es que puede calificarse como tal. En el desarrollo del protectorado internacional pueden observarse una serie de diferentes fallos que no han contribuido sino a empeorar la situación. Para muchos observadores internacionales, la situación en Kosovo era una misión imposible como consecuencia del conflicto armado, que hizo imposible cualquier tipo de convivencia multiétnica dentro de la misma democracia, por la inexistencia previa de una sociedad civil o por la existencia de conflictos insalvables dentro de los propios grupos políticos albaneses.⁵⁸⁶

⁵⁸⁵ KING, I. Y MASON W. (2006), *Peace At Any Price...op.cit.*, ps. 225-231.

⁵⁸⁶ *Ibidem*, ps. 233-243.

No obstante, como clasificación somera de los diferentes fallos, podemos hablar de fallos de comprensión en torno a un conflicto que se vio más bien a ojos de los occidentales, como la salvación de un grupo étnico –los albaneses- que estaba siendo oprimido por otro –los serbios- y no de una competencia entre ambos por el territorio, tal y como era realmente, en el seno de una democracia en transición y no consolidada que acentuaba el conflicto. En segundo lugar destacarían los llamados fallos de unidad, en un protectorado donde se concentraron demasiadas organizaciones internacionales como la ONU, la UE, la OSCE, etc. cada una con sus propios objetivos y dificultando la coordinación. En tercer lugar fallos en la estructura de la misión internacional UNMIK, particularmente en el área de seguridad en relación con la KFOR y de carácter burocrático en relación a la OSCE, lo que dificultaba la realización de sus labores y acentuaba la ineficiencia. En cuarto lugar fallos de voluntad política para el cumplimiento de los objetivos, especialmente en aspectos de seguridad y sanción a medios que ponían en peligro la convivencia o en los juicios a criminales de guerra –particularmente del ELK. En quinto lugar fallos en la administración de los tiempos, incurriendo al igual que sucedió en Bosnia, en la paradoja de que inmersos en un proceso de democratización de este tipo, si el resultado va siendo positivo se exige poner cuanto antes fin a la presencia de tropas y al gasto en la zona en concreto y de igual modo en caso de que el resultado fuese negativo, por considerarse un despilfarro inútil, evitando la consecución de los objetivos internacionales, tal y como sucedió en Alemania o Japón tras la II Guerra Mundial. En sexto lugar destacarían los fallos ideológicos de un Occidente que situaba a la democracia en el centro de los objetivos del protectorado a corto plazo –especialmente por parte de unos Estados Unidos que pretendía hacer una sociedad a su imagen y semejanza como modelo ideal-, organizando unas elecciones para que el pueblo kosovar se pronunciasen en el plazo más breve posible sobre su destino, sin que hubiese pasado un tiempo prudente que borrara las amarguras del conflicto.

¿Era posible tener éxito en Kosovo? Es una respuesta compleja y difícil en la que se mezclan aspectos genéricos, en relación a los procesos de democratización ya comentados y particularidades concretas. Es posible argumentar que en caso de que se orientase a una misión internacional a buscar una paz justa y duradera, a que afirmase su autoridad desde el primer día, de que se debiese garantizar la obediencia de todos los

cuerpos de la misión a la misma autoridad, de que se debiese garantizar la seguridad y el imperio de la ley antes de organizar unas elecciones entre otros factores permitiesen lograr el éxito de una misión.⁵⁸⁷ Sin embargo, más bien parece que las particularidades de cada caso en concreto unidas a las deficiencias genéricas de una teoría adulterada que no ha cumplido los objetivos planteados, hacen que las recomendaciones normativas tengan un escaso valor a la hora de guiar la práctica.

En esencia, el fracaso en el objetivo principal de lograr una convivencia multiétnica en el marco de una democracia liberal estable, próspera y consolidada va a conducir al fracaso en el mantenimiento de la integridad territorial serbia; llegando la mayoría de las potencias que componen la fuerza internacional que opera en el protectorado a la conclusión de que para atajar el enfrentamiento era necesario conceder la independencia a un nuevo Estado⁵⁸⁸ - si bien daría lugar a un inquietante precedente al admitir la secesión de un territorio que, sin tener fronteras previas, ni carácter colonial, ni reconocimiento de su derecho a la autodeterminación en la constitución serbia⁵⁸⁹, va a ver colmadas sus aspiraciones independentistas y a generar, con ello, un enorme riesgo para una zona castigada ya por los conflictos étnicos. Destacan especialmente las reacciones a esta independencia que se han producido no sólo a nivel europeo, poniendo en cuestión la decisión tomada por muchos Estados occidentales de reconocer la independencia del estado, declarada unilateralmente por Thaci el 17 de febrero de 2.008 y que ha dividido al mundo.⁵⁹⁰ No todos los autores han considerado que el protectorado en Kosovo haya sido un fracaso. El periodista Tim Judah, por ejemplo, plantea que el resultado del protectorado a la hora de construir un Estado y unas instituciones democráticas ha sido relativamente exitoso en ámbitos como la formación de una policía o el rápido cambio que convirtió a Kosovo –independientemente de los dilemas morales que esto plantea- en una entidad completamente diferente, asentada sobre símbolos distintos a los de Serbia –bandera, moneda, etc.- o si se compara con otros casos de intervenciones internacionales como Haití, Afganistán o Irak. Sin embargo, determinados aspectos como la lucha contra el crimen organizado o la

⁵⁸⁷ *Ibid*, ps. 243-264.

⁵⁸⁸ Al respecto parece reveladora la entrevista que mantuvieron los ministros de asuntos exteriores de Francia y Reino Unido, Kouchner y Miliband, el 13 de septiembre de 2007, equiparando la situación de Kosovo a la de Bosnia en su discurso, en tanto planificaban el traspaso de las competencias de la administración de Naciones Unidas a la de la propia Unión Europea.

⁵⁸⁹ Tal y como exigen resoluciones de la ONU como la 2625.

⁵⁹⁰ Destacan, por un lado, aquellos estados occidentales proclives a su independencia como Estados Unidos, Reino Unido, Francia o Italia y, por el otro, Rusia, China, España y otros tantos.

economía –sin llegar a niveles de Estado del Tercer Mundo Kosovo seguiría siendo una “isla de pobreza” en Europa- no parecen haber estado marcadas por el éxito. La cifra gastada hasta 2005 durante el protectorado, de unos 5.000 millones de dólares son una prueba de la enorme inversión realizada en la entonces provincia serbia y de los pocos resultados obtenidos en este ámbito.⁵⁹¹

La intervención internacional en Kosovo ha sido una de las más ambiciosas de los últimos 20 años y tanto la propia intervención como el protectorado instalado a posteriori ha sido objeto de muchas y muy diferentes críticas, tanto en relación a su propia razón de ser, como vimos previamente como por haber operado cambios nada deseables en un régimen de soberanía cambiante⁵⁹², o bien, por resultar la propia intervención humanitaria, -fundamentada en la supuesta protección de unos derechos humanos- contraproducente para el desarrollo de una democracia liberal, teniendo efectos nocivos sobre su soberanía y estabilidad; cuestionando que la democracia y los derechos humanos sean dos caras de una misma moneda, tal y como algunos autores – particularmente constructivistas- han puesto de manifiesto al analizar los grandes conflictos de la Guerra Fría como si fueran parte de un mismo paradigma.⁵⁹³ Esto sería algo que se manifestaría en posteriores intervenciones como Afganistán o Irak y, de hecho, explicaría bastante bien los acontecimientos que se desarrollaron durante la Administración Bush⁵⁹⁴.

También fue puesto de manifiesto en relación a la intervención en Kosovo, el hecho de que la Serbia que fue el origen de los conflictos que desgarraron la antigua República de Yugoslavia, era en aquel momento un Estado en transición a la democracia, y por tanto, más proclive al desencadenamiento de un conflicto armado. Las elecciones parcialmente libres que habían tenido lugar antes de los bombardeos de la OTAN, tuvieron un efecto indudable en la exacerbación del nacionalismo serbio y en la supresión de la autonomía de regiones como Vojvodina o Kosovo como consecuencia. Este discurso nacionalista habría calado tanto en las masas como en unas elites

⁵⁹¹ JUDAH, T. (2008), *Kosovo. What Everyone Needs to Know*, Ed. Oxford University Press, Nueva York, ps. 93-107.

⁵⁹² MALMVIC, H. (2006), *State Sovereignty and Intervention. A discourse analysis of interventionary and non-interventionary practices in Kosovo and Algeria*, Ed. Routledge, Nueva York, ps. 156-169.

⁵⁹³ CHANDLER, D. (2002), *From Kabul to Kosovo and Beyond. Human Rights and International Intervention*, Ed. Pluto Press, Londres, ps. 220-236.

⁵⁹⁴ *Íbidem*, ps. 237-254.

inseguras en la defensa de sus intereses y habría ocasionado la guerra como consecuencia.⁵⁹⁵

La Administración Internacional ha recibido también un gran número de críticas más allá de la democracia y a nivel particular: por una naturaleza dudosamente legal desde su mismo establecimiento⁵⁹⁶, por la posibilidad de conducir a Serbia a un irredentismo que pudiese manifestarse en un futuro cercano al tratar de recuperar el territorio que le había sido arrebatado mediante la guerra⁵⁹⁷, por haberse elevado a la responsabilidad de gobierno a un grupo considerado terrorista como es el ELK, porque en caso de haberse construido una democracia, se ha hecho en exclusiva para los albaneses, por acabarse protegiendo un derecho de separación inexistente establecido sobre la base de la fuerza y no de las normas internacionales y porque mientras se exige ser “idealista” en relación a la permanencia de la República Srpska dentro de Bosnia, es necesario ser “realista” en cuanto a la imposibilidad de permanencia de Kosovo dentro de Serbia⁵⁹⁸ -lo cual pone de manifiesto las arbitrarias particularidades de unos casos frente a los otros, pese a la base de democratización común-; se ha dicho esto y mucho más.

Probablemente el asunto se convirtió en algo más que el “imperialismo de los vecinos” del que hablaba Cooper. Se transformó para muchos Estados en una cuestión de interés nacional, por la existencia de grupos que reclaman la independencia en diversos territorios, y contribuyendo así a incrementar la tensión en los Balcanes. Se planteó asimismo la cuestión de las zonas dentro del nuevo estado, cuya población es mayoritariamente serbia y a la que sólo desde el cinismo más absoluto se podría negar su derecho a la autodeterminación y unión con Serbia. Los objetivos generales, tal y como hemos visto a lo largo del desarrollo histórico del protectorado internacional, también quedan puestos en entredicho. Si realmente la construcción de instituciones democráticas estables, de un desarrollo económico modélico o del respeto a las libertades y derechos políticos en la forma prevista por la tesis liberal, fuesen la panacea de todos los problemas y su construcción se pudiese conseguir de una forma relativamente exitosa y fácil, el resultado hubiese sido otro.

⁵⁹⁵ MANSFIELD, E. D. y SNYDER, J. (2007), *Electing to Fight...op.cit.*, ps. 249-253.

⁵⁹⁶ REMIRO, A. (2.006), “El futuro de Kosovo a la luz del derecho internacional”, en ORTUÑO, J., ed, *Futuro de Kosovo. Implicaciones para España*, Ed. Documentos de seguridad y defensa. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid, p. 15.

⁵⁹⁷ FUENTES, J. (2.006), “Postura de la Comunidad Internacional...op.cit.”, p. 84.

⁵⁹⁸ REMIRO, A. (2.006), “El futuro de Kosovo a la luz del derecho internacional... op.cit.”, ps. 16-32.

La realidad se ha planteado de forma muy diferente y las sucesivas Administraciones Internacionales se han visto impotentes, pese al desarrollo de la democracia en el territorio⁵⁹⁹ para encauzar la situación. Han contribuido a llevar a un estado poco o nada viable a una situación tensa e incómoda que, una vez más, amenaza con estallar y expandir su onda de choque más allá de la propia Europa. Es además y al igual que ocurrió con el caso de Bosnia, un Estado que solo se mantiene gracias a las enormes inyecciones de dinero procedente de la ayuda exterior y a la presencia de fuerzas militares de potencias extranjeras; sin ellas muy probablemente todo el andamiaje construido se vendría abajo.

El problema de Kosovo no acaba aquí, más adelante veremos al analizar la aplicación política de la paz democrática por la Administración Bush, como la independencia unilateral de Kosovo constituyó un punto esencial de la ruptura con las potencias emergentes -temerosas de sus derechos soberanos y su integridad territorial- y la causa directa del conflicto en Osetia del Sur. En consecuencia, esto supone poner de nuevo en entredicho el discurso político de la paz democrática como una vía exitosa a seguir en la política internacional, sin tener en cuenta sus enormes riesgos.

Recapitulando todo lo visto anteriormente, las políticas de paz democrática en la versión de la doctrina Clinton –o “enlargement”-, asociadas a las intervenciones humanitarias y al régimen de los protectorados internacionales resultaron un enorme fracaso. El imperialismo liberal y el idealismo wilsoniano, han demostrado no resolver los problemas que se planteaban y la paz democrática no ser una receta adecuada –que además debía lidiar con una enorme multiplicidad de circunstancias y particularidades concretas de los diferentes supuestos donde se ha puesto en práctica, que pondrán en cuestión cada uno de sus objetivos. El desconocimiento absoluto sobre como construir una democracia liberal, los enormes costes de las intervenciones y del mantenimiento de protectorados internacionales sobre Estados poco o nada viables –situación de la que no se sabe como salir- combinada con las particularidades de cada caso en concreto, ha llevado a que la citada receta deba ser considerada un mal remedio. En este sentido, el ex Secretario General de la OTAN Javier Solana ha terminado por pronunciarse y coger el punto, en una reflexión que puede ser utilizada para constatar el fracaso de tales

⁵⁹⁹ Que incluso podría, en este supuesto, considerarse un factor desestabilizador.

políticas con la Administración Clinton, cuando afirma que lo que para unos es política exterior, para otros es política interior, sosteniendo que es en su carácter local donde aparecen los límites de lo que se puede hacer y lo que no y las dificultades para conocer, comprender e interpretar. Reconoce además que quienes se ven obligados a influir desde fuera en los problemas locales, solo son eficaces “cuando se embarran y ensucian las manos intentando ayudar en la política doméstica de otro país, sin imponer nada” y parafrasea la cita de T.E. Lawrence cuando afirma “Mejor que lo hagan ellos de forma imperfecta a que lo hagamos nosotros de forma perfecta. Nosotros nos iremos y ellos se quedarán”.⁶⁰⁰ Este es el punto que americanos y europeos deberían haber recordado a la hora de intervenir en todos los supuestos ya observados.

Es muy interesante, además, dejar para el final una de las reflexiones más interesantes y lúcidas sobre la cuestión enunciadas, paradójicamente, por el principal teórico del imperialismo: Robert Cooper. Este autor sostiene que las ideas tienen costes y que pueden ser peligrosas para la paz. “La democracia, idea victoriosa en la Guerra Fría, es una destructora de imperios”. Hacer funcionar una democracia con una mayoría de votos requiere un fuerte sentido de la identidad. “La democracia requiere la definición de una comunidad política. En muchos casos esta es proporcionada por la idea de nación”. Sostiene además que el desmembramiento de la Unión Soviética y de Yugoslavia, ambos imperios de la Guerra Fría en diferente forma como consecuencia de la victoria del liberalismo occidental y de la democracia. “Las guerras en esos territorios son guerras democráticas. Liberalismo y nacionalismo pueden ir juntos hoy como hicieron en los Estados que emergieron de uno y otro control imperial siglos XVIII y XIX.”⁶⁰¹ ¿Es posible que la democracia haya sido vista, a la vez, como una solución y un problema por los propios autores que fomentaron su causa? En cualquier caso, la advertencia de Cooper no deja de ser irónica viendo la coalición de nacionalistas jacksonianos e idealistas wilsonianos que marcaría la política internacional de la Administración Bush.

A pesar de los cuestionables resultados de las intervenciones expuestas; la consecuencia histórica no fue el abandono de las políticas de paz democrática con el cambio de Administración, muy al contrario, las políticas de paz democrática tras el 11 de Septiembre seguirían desarrollándose y producirían con la doctrina Bush su versión más

⁶⁰⁰ SOLANA, J. (2010), *Reivindicación de la política...op.cit.*, ps. 77-78.

⁶⁰¹ COOPER, R. (2000), *The Post-Modern State and the World Order...op.cit.*, p. 14.

mesiánica: las políticas de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza. Estas políticas tendrían su fundamentación ideológica en las políticas del “enlargement” y en cierto sentido fueron sus herederas legítimas y su consecuencia “necesaria”. Su fundamentación académica, su inspiración en el idealismo neowilsoniano y sus objetivos fueron los mismos que en la doctrina Clinton, eso si, llevadas a cabo de una forma más decidida y violenta. Un cambio que se manifiesta más en las cuestiones procedimentales que en la base de la misión –“hacer el mundo seguro para la democracia”- que ambas Administraciones –sostenidas respectivamente por grupos ideológicos como los liberales intervencionistas y los neoconservadores- apoyarían, tal y como ya han puesto de manifiesto algunos autores.⁶⁰² Esta es la situación que debemos explicar a continuación.

⁶⁰² SMITH, T. (2008), “Wilsonianism after Iraq...*op.cit.*, ps. 66-74 y 76-84.

CAPÍTULO IV- LOS CAMBIOS EN LA POLITICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE TRAS EL 11 DE SEPTIEMBRE.

Si existe una fecha fundamental en el ámbito de las Relaciones Internacionales y concretamente en el de la seguridad internacional tras la caída del Muro de Berlín, esta es el 11 de Septiembre. El ataque contra las Torres Gemelas ha sido un suceso fundamental que se ha manifestado en muy diferentes ámbitos que van desde la política internacional al cine. Asimismo ha producido muchas y diferentes teorías en relación al condicionamiento que produjo sobre la política exterior de la Administración Bush en sus 8 años de mandato. El citado acontecimiento –nuevamente un suceso impredecible e inesperado- va a producir que una Administración Bush, inicialmente orientada al desarrollo de una política exterior realista y pragmática, que evitase los farragosos procesos de *state-building*, -como los que ya expusimos en el capítulo anterior- modifique sus planteamientos y oriente su política internacional en una dirección completamente distinta a la planteada en sus discursos originales.⁶⁰³

De tal forma, algunos de los miembros más destacados y particularmente Condoleezza Rice, previamente destacada como una realista kissingeriana en un sentido bastante puro, van a modificar la orientación realista inicial de la Administración Bush hacia un horizonte diferente.⁶⁰⁴ En el artículo tradicionalmente expuesto por los candidatos presidenciales en la revista *Foreign Affairs*, Condoleezza Rice escribe un programa de claro cariz realista, que otorga una enorme relevancia a las relaciones y equilibrios de

⁶⁰³ ROY, O.(2003), *Después del 11 de septiembre. Islam, antiterrorismo y orden internacional*, Ed. Bellaterra, Barcelona, ps. 39 y 75-77.

⁶⁰⁴ MARTINEZ, L.F. (2005), “¿Realistas vs. Neoconservadores? La política exterior de los Estados Unidos en el segundo mandato de George W. Bush”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 69, mayo, p. 14.

poder, así como a la forma de tratar con grandes potencias como Rusia o China, que “son aquellas que pueden conformar la realidad internacional”. En el mismo sentido, expone la necesidad de lidiar con los Estados “canallas”, esto es, Estados parias o marginales que podrían amenazar la seguridad de Estados Unidos y de sus aliados. Poco se dice, en cambio, de los valores y la forma de gobierno estadounidense, salvo en lo que respecta a la necesidad de relacionar su éxito con el del poder estadounidense.⁶⁰⁵ El cambio es enormemente remarcable por cuanto que el discurso que defendió el presidente Bush en su campaña electoral y la política que desarrollaría después, es completamente diferente. Así, si bien el interés original del público se dirigió a ver los conocimientos del presidente estadounidense sobre política internacional, algunas declaraciones suyas pusieron énfasis en la necesidad de que Estados Unidos se comportase de forma humilde, en no decirle a los demás lo que tenía que hacer, en resaltar el valor de las alianzas, en rechazar los procesos de *state-building* y reservar el ejército para la guerra, en la necesidad de lidiar con China y Rusia como competidores junto a los aliados europeos y asiáticos de Estados Unidos –a los que denominó “socios y no satélites-. A esto cabe añadir que los propios neoconservadores apoyaron en las primarias del Partido Republicano al candidato John McCain, mucho más cercano a sus postulados, y no a Bush. Todo hacía parecer que la Administración de George W. Bush, tras su victoria en las elecciones presidenciales sería una reedición de la política internacional prudente y pragmática de su padre; pero los analistas se equivocaron.⁶⁰⁶

El 11 de Septiembre, tal y como dijimos, va a cambiar este enfoque realista en un sentido relativamente clásico, que podría haber sido la base de la doctrina estadounidense si los atentados no se hubiesen producido. Asimismo, irá gradualmente desapareciendo la decidida oposición, que incluso tras el 11 de Septiembre y la intervención en Afganistán mantendrían diversos miembros de la Administración Bush como Condoleezza Rice, Donald Rumsfeld o Dick Cheney hacia los procesos de construcción nacional, como los establecidos en el pasado por la Administración Clinton, que ellos criticaron en los debates electorales del año 2000 –y algunos debates internos sobre la posibilidad de retirar las tropas estadounidenses de Bosnia-, pero que con el tiempo van a acabar imitando en muchos de sus aspectos clave.⁶⁰⁷ No obstante,

⁶⁰⁵ RICE, C. (2000), “Promoting the National Interest”, en *Foreign Affairs*, vol. 89, n° 3, enero/febrero.

⁶⁰⁶ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 248-260.

⁶⁰⁷ DOBBINS, J.F. (2008), *After the Taliban...op.cit.*, ps. 13-15.

es necesario puntualizar que autores como Mann, que han relacionado la política internacional de la Administración Bush con pasadas corrientes, tienden a considerar que ya antes del 11 de Septiembre y respecto de Estados como China o Corea del Norte, la actitud del gabinete ya auspiciaba cambios por su actitud enérgica ante los mismos.⁶⁰⁸

El propósito original de la Administración Bush, de desarrollar una política exterior realista, queda demostrada precisamente por la composición del propio gabinete. Así, se recuperó a antiguos miembros destacados de la Administración de Bush padre como Collin Powell –antigo Jefe del Estado Mayor y nuevo secretario de Estado-, Dick Cheney –antigo secretario de Defensa y nuevo vicepresidente- o Donald Rumsfeld –secretario de Defensa con Gerald Ford-. El presidente Bush, en sus polémicas memorias, justifica el nombramiento de Dick Cheney, en su energía y su conocimiento de la política de Washington –a diferencia de lo que era su caso-, de Rumsfeld por su experiencia pasada –aunque originalmente dijo que había pensado en él para el puesto de director de la CIA, que acabaría ocupando George Tenet, en una concesión al electorado demócrata por su trabajo con la Administración Clinton-, en Rice por su cercanía y en Collin Powell por su méritos y habilidad, pensando en él como si de un George Marshall se tratase.⁶⁰⁹ Otros miembros considerados “junior” como Condoleezza Rice no ostentarían demasiada influencia hasta que empezase el segundo mandato de la citada Administración, tal y como reconoce una figura cercana a algunos de estos actores como es Javier Solana –que afirmó claramente que el presidente tendía a escuchar más a Rumsfeld o Cheney que a Powell o a una Condoleezza que “le decía que sí a todo lo que el presidente decía”.⁶¹⁰ Asimismo y, en segunda fila, destacarían algunas personalidades como el vicesecretario de Defensa, Paul Wolfowitz, Elliot Abrams o Lewis Libby –segundo en la jefatura del gabinete-, comprometidos con posicionamientos neoconservadores –que no ostentarían gran influencia, hasta que se produjo el 11 de Septiembre.⁶¹¹ Siguiendo al periodista James Mann, la composición del Gabinete llevaría muy pronto a los conflictos que durarían la totalidad del primer mandato de George W. Bush.

⁶⁰⁸ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. xi-xiii.

⁶⁰⁹ BUSH, G.W. (2010), *Decision Points*, Ed. Crown Publishers, Nueva York, ps. 65-105.

⁶¹⁰ SOLANA, J. (2010), *Reivindicación de la política...op.cit.*, ps. 63-67 y 88.

⁶¹¹ BRZEZINSKI, Z. (2007), *Second Chance...op.cit.*, ps. 135-146.

De tal forma y tratando de reducir la influencia de Collin Powell –enormemente popular entre el electorado, pero con escasas simpatías entre los sectores más conservadores del Partido Republicano; lo que le causaría enormes limitaciones de actuación-, no se le permitió acceder a detentar un papel real en el Departamento de Defensa, nombrando a una personalidad histórica capaz de poder mantener el equilibrio –Donald Rumsfeld-, que ejerció una autoridad escasamente cuestionada en el mismo y nombró a Wolfowitz como su segundo, igual que hizo Powell con su amigo Richard Armitage. Los grandes conflictos de este primer mandato se producirían entre el Departamento de Estado y el de Defensa. Lo cual dejaría las manos libres al presidente y al vicepresidente para poder desarrollar una política exterior, que en caso de que ambos Departamentos hubiesen colaborado, no hubiesen tenido tan fácil realizar. De hecho, Cheney, que dispondrá de un poder sin precedentes en muchas vicepresidencias se va a ocupar de “colocar” a gente afín en diferentes puestos. Así Lewis Libby se convertirá en su jefe de Gabinete, Stephen Hadley en el vice consejero de Seguridad Nacional –consejero en el segundo mandato- y Zalmay Khalilzad de la política hacia Afganistán e Irak. Cabe destacar que todos ellos son neoconservadores, discípulos de Wolfowitz, que en calidad de vicesecretario de Defensa, se convertiría en el intelectual de cabecera para la citada Administración; si bien Rice –mucho más cercana a Bush- detentaría más influencia que él con el presidente.⁶¹²

Estos miembros del gabinete, conocidos informalmente como *the Vulcans*, procedían, por tanto, mayoritariamente de Administraciones estadounidenses que decidieron seguir una política internacional de tradición realista –y únicamente los de segunda fila, pertenecían a las antiguas filas reaganianas-, y a los que el 11 de Septiembre “obligaría” a seguir diferentes cauces. El nombre con el que se les denominaba, se inspiraba en el nombre que los romanos dieron al dios griego de los herreros y de la fragua, Hefesto, cuya estatua se encontraba en la localidad natal de Rice –Birmingham, Alabama- y fueron mencionados por primera vez en la campaña electoral, cuando el presidente estadounidense sostuvo que pese a su escasa experiencia en cuestiones internacionales, disponía de asesores con amplia experiencia en pasadas Administraciones como las de George H.W. Bush, Reagan, Ford o Nixon – de forma destacada en el caso de Rumsfeld, Cheney o Wolfowitz-, e incluso en conflictos como

⁶¹² MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 261-276 y 315-317.

el de Vietnam –que marcaron la personalidad de destacados militares como Armitage o Powell-.⁶¹³

Cheney, Rumsfeld y Wolfowitz se habían mantenido activos en la política durante la época de la Administración Clinton, apoyaron al candidato presidencial Bob Dole y contribuyeron a rebajar sus opciones realistas, basándose en el cálculo electoral, en relación a lo que Mann sostiene que, el Partido Republicano ya había cambiado antes de que George W. Bush llegase al poder. Asimismo, destacaron por su clara oposición a políticas de Clinton que consideraron demasiado suaves, como la dirigida hacia Estados como Corea del Norte, Rusia –donde Rice, como experta en la antigua Unión Soviética y ante la desastrosa situación de la República Rusa tendría un papel destacado- o China y llegaron a organizar una Comisión en el Congreso, presidida por Donald Rumsfeld que serviría para hacer públicas sus críticas. Powell, en cambio, mantuvo un tiempo su puesto e incluso llegó a rechazar el ofrecimiento de Clinton –dada su popularidad- para presentar su candidatura como vicepresidente e incluso consideró su candidatura presidencial como independiente. Todos ellos participarían –salvo quizá el caso de Collin Powell cuyo apoyo fue más bien externo- en la campaña de Bush frente a Al Gore, con Condoleezza Rice como principal asesora en cuestiones internacionales del presidente Bush –y Wolfowitz en segundo plano-.⁶¹⁴ Probablemente esta preeminencia de Rice –protegida de Brent Scowcroft, consejero de Seguridad Nacional con Ford y Bush padre, más tarde convertido en uno de los principales críticos de la política exterior de esta Administración- explicaría los posicionamientos realistas durante la Campaña Electoral.

Los primeros signos de que algo había cambiado, se mantuvieron en la forma en que la Administración Bush lidió con algunos de los principales asuntos anteriores al 11 de Septiembre. De tal forma, cuando el presidente de Corea del Sur –Kim Dae Jung- visitó Washington e intentó recabar el apoyo de la Administración Bush para el diálogo con Corea del Norte, fue respondido con un no tajante, pese al apoyo que le brindaban tanto Powell como Armitage desde el Departamento de Estado. A la respuesta no fueron ajenas consideraciones moralistas como el hecho de que Corea del Norte fuese “un régimen represivo” y “no una democracia”. Esto contrasta con la actitud que

⁶¹³ *Íbidem*, ps. ix-xi y 1-94.

⁶¹⁴ *Íbid*, ps. 216-233 y 240-247.

mantuvieron frente a Estados como China o Rusia, que lleva a Mann a sostener con cierta sorna que “los Vulcans eran selectivos; ellos sabían cómo elegir a sus adversarios”. En el caso de China, se favoreció la integración económica de la misma y la realización de negocios e incluso en el caso de la detención de la tripulación de los aviones espía la Administración cedió y pidió disculpas. A continuación y ante las críticas de los neoconservadores por tal aproximación realista, probablemente debido a cálculos electorales, Rice invitó al destacado periodista, William Kristol, dejándole claro que tras su visita a Polonia, había cambiado personalmente su perspectiva sobre la importancia y el poder de la democracia, “había llegado a ser un poco menos creyente en la *realpolitik*”. Las declaraciones de Bush en su primera visita al Kremlin y a Vladimir Putin –donde Rice facilitó el entendimiento- tampoco dejan lugar a dudas de cuál sería su política hacia Rusia–“mire en sus ojos y pude sentir su alma”-. Por supuesto esto enfurecería –particularmente en el caso de China a los intelectuales neoconservadores, en tanto que la segunda –dadas sus críticas a la Administración Clinton- les obligaron a tener que explicarse. Tampoco las prometidas reformas de Rumsfeld en el Pentágono llegarían a materializarse.⁶¹⁵

En lo que respecta al citado cambio de paradigma, James Traub, de hecho, afirma en una frase no exenta de cierto sensacionalismo, que “el realismo murió el 11 de Septiembre”. Esta afirmación, aunque enormemente exagerada y únicamente aplicable a los eventos acaecidos bajo la Administración Bush, es enormemente explicativa de lo que realmente sucedió en aquel momento. El daño infringido por un actor no estatal –arruinando con ello todos los posicionamientos en política internacional de la Administración Bush y sus críticas a Clinton y sus asesores-, pareció poner en cuestión las afirmaciones anteriores de los líderes republicanos, que consideraron el realizar una política internacional fundamentada en criterios clásicos, y que ahora parecía dirigida a combatir a un enemigo no estatal, que provocó considerables daños en la única superpotencia global.⁶¹⁶ El propio presidente Bush plantea en sus memorias el cambio que supuso el 11 de Septiembre –donde quedaría además alarmado por el fallo en la inteligencia, que supuso su incapacidad para conocer lo que se avecinaba y prevenirlo-, que acabó suprimiendo una presidencia destinada inicialmente a “política interna”. La propia posición de la Administración Bush sobre los procesos de construcción estatal se

⁶¹⁵ *Ibid*, ps. 277-316.

⁶¹⁶ TRAUB, J. (2008), *The Freedom Agenda...op.cit.*, ps. 99-106.

modificaron, tal y como reconoce el propio presidente y la política internacional que puso en marcha para “hacérselo pagar” combinaría a la vez el uso de la fuerza militar con la expansión de la democracia; en un momento de cierta psicosis y reaparición de técnicas de interrogatorio como el *waterboarding* para combatir el terrorismo.⁶¹⁷

Las profecías que más de un analista realizó en torno a una reducción del unilateralismo tras el 11 de Septiembre – de lo que le habían acusado por retirarse del Tratado de Kioto o del Tratado sobre Misiles Anti balísticos de 1972- y un retorno al multilateralismo – dado el apoyo internacional a la causa estadounidense, en la que la propia OTAN invocó por primera vez el artículo 5, en lo que respecta a amenazas contra la seguridad colectiva de los miembros de la misma- no se cumplirían, como los propios líderes europeos iban a comprobar muy pronto –y en el que, por otro lado, Bush no sería sino un heredero relativo de la política de Clinton tras Somalia, que también fue acusado de unilateralista en más de una ocasión-.⁶¹⁸

Si bien esta tiende a ser la posición general de la mayoría de los autores en lo que respecta al cambio de rumbo de la Administración Bush en su política internacional tras el citado evento, no es la única existente –de hecho, el debate sobre el idealismo wilsoniano tras la Guerra de Irak va a ser expuesto en el último capítulo-. En este sentido, algunos autores neoconservadores han planteado que los resultados negativos de la citada política no han sido provocados por la política exterior de orientación neoconservadora, sino por las sugerencias de una serie de políticos que seguían tendencias de corte realista –como Cheney o Rumsfeld-, en tanto que los suyos se mantuvieron en segunda fila. Asimismo calificarían al presidente Bush como un presidente realista, que seguiría una política exterior neoconservadora a la fuerza o un presidente realista que compartía elementos neoconservadores.⁶¹⁹ Este extremo es difícilmente sostenible, por cuanto que la mayor parte de los teóricos del realismo – independientemente de que la práctica no siga los cauces establecidos por la teoría en cada momento- han rechazado abiertamente su política en el Próximo Oriente, tanto en escritos de carácter académico como en los medios. A esto se añade que estas figuras de

⁶¹⁷ BUSH, G.W. (2010), *Decision Points...op.cit.*, ps. 134-141, 152-181 y 204-205.

⁶¹⁸ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 286-288.

⁶¹⁹ RENSHON, S. A. (2007), “The Bush Doctrine Considered...op.cit.”, ps. 7-9. También en ALEXANDER, G. (2007) “International Relations Theory Meets World Politics. The Neoconservative vs Realism Debate” en RENSHON, S.A. y SUEDFELD, P., eds, *Understanding the Bush Doctrine*, Ed. Routledge, Nueva York, ps. 39-64.

segunda fila, siguiendo al autor neorrealista Stephen M. Walt, no eran tan pocas como se quiere hacer creer y, de hecho, sobrepasaban el número de realistas en puestos clave de la citada Administración. Por otro lado y, como la práctica totalidad de autores realistas reconocen, la política exterior de la Administración Bush, particularmente aquella basada en la expansión de la democracia, es relativamente antitética con cualquier tipo de política exterior realista, pues fundamenta el comportamiento de los Estados en la naturaleza de su forma de gobierno y no en criterios de poder o supervivencia, repitiendo precisamente las políticas idealistas y moralistas, frente a las que apareció como reacción el propio realismo político.⁶²⁰

A esto cabe añadir que muchos de los miembros del gabinete de Bush destacaron en el pasado por su clara oposición a las estrategias de destacados realistas como Kissinger – en particular rechazaban la famosa estrategia de distensión con la Unión Soviética-, como fue el caso de destacados jacksonianos como Rumsfeld o Cheney, o wilsonianos como Wolfowitz; cercano a posicionamientos idealistas y tendente a plantear una visión dicotómica entre el bien y mal –o entre estados autocráticos y democráticos-. En este sentido, la actitud desafiante que durante la Administración Ford, mantuvieron respecto del secretario de Estado y sus posicionamientos fue bien clara, tanto en el terreno práctico –Rumsfeld y Cheney, planteando una política más enérgica frente a la URSS- como en el de las ideas –Wolfowitz-. Una muestra evidente de que sus posicionamientos siempre casaron mal con la actitud de prudencia y autorrestricción del realismo político o con la rivalidad existente entre ambas aproximaciones en el seno del Partido Republicano –entre cuyos sectores más conservadores dichas estrategias nunca habían sido bien vistas-. A esto se añade el protagonismo que mantendría Wolfowitz como secretario de Estado adjunto para la región de Asia-Pacífico, desde donde pudo desarrollar sus ideas sobre la expansión de la democracia y presionar para lograr la dimisión del presidente de Filipinas –alegando la necesidad de coherencia en esta política-, Fernando Marcos, contra la voluntad del propio presidente Reagan, cuya retórica y doctrina iban solo en favor de aquellos movimientos que desafiasen a gobiernos comunistas – en tanto que otro neoconservador, Elliot Abrams, hacía lo propio con el caso de Chile-.⁶²¹

⁶²⁰ MURAVCHIK, J. y WALT, S. M. (2008), “The Neocons vs The Realists”, *The National Interest*, 3 de septiembre.

⁶²¹ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 56-78 y 127-137.

Temiendo los efectos que las políticas estadounidenses produjeron anteriormente en el Próximo Oriente, y seguían produciendo tras los atentados, es de destacar que se pusieron en marcha diversas iniciativas de poder blando –por ejemplo, la campaña televisiva “valores compartidos”-, dirigidas a países aliados como Egipto, a efectos de que sus poblaciones tuvieran una mejor imagen de Estados Unidos, o al menos, reducir los efectos perniciosos de la misma. En algunos Estados, estos esfuerzos darían cierto resultado, por ejemplo en Indonesia –donde muchos espectadores parecieron retener el mensaje de forma efectiva-, pero en muchos otros –entre ellos grandes aliados en la zona como Egipto o Arabia Saudita- fueron, a menudo, denunciados como pura contra propaganda, escasamente seguidos, o directamente no emitidos- a lo que no fue ajena la patología política árabe, que tiende a desconfiar de las afirmaciones y aseveraciones de sus líderes autoritarios-. A esto se añaden las promesas incumplidas en la concesión de ayuda al desarrollo en la región –que originalmente debía ascender a unos 5.000 millones de dólares, según el presidente Bush, tras el requerimiento del famoso artista de U2, Bono, en la Cumbre del G-8 en Génova-, cuyo importe ascendería finalmente a 2.000 millones y llegaría dos años tarde. Muy pronto, el conflicto de Irak daría al traste con estos esfuerzos tendentes a mejorar la imagen estadounidense en Oriente Próximo y volvería a deteriorar la imagen estadounidense en la región, haciendo que tales campañas tuviesen poco éxito.⁶²²

El fracaso de las negociaciones de paz entre israelíes y palestinos fueron un aspecto crítico de la política estadounidense hacia el Próximo Oriente. Los atentados continuados de grupos como las Brigadas de los Mártires de al-Aksa –cuya financiación se atribuía a la OLP-, el abordaje de un barco con armas y municiones que se dirigía a Palestina llamado *Karine A*, las consiguientes intervenciones israelíes y la falta de compromiso por parte de Arafat de acabar con la violencia dieron al traste con todo y el viaje que el vicepresidente Cheney realizó en marzo de 2002 a Próximo Oriente no obtuvo ningún resultado –no llegándose siquiera a reunir con Arafat-. Por otro lado el contexto de “Guerra contra el Terror” también favorecería e incrementaría el apoyo que la Administración Bush estaba dispuesta a dar a Israel. El proceso de paz de Oriente Próximo sería otro de los campos de batalla que enfrentaron a Powell con Cheney.

⁶²² TRAUB, J. (2008), *The Freedom Agenda...op.cit.*, ps. 107-113.

Asimismo, los conflictos de Afganistán e Irak congelarían los esfuerzos diplomáticos para afrontar los problemas derivados de Irán y Corea del Norte, afectando negativamente a los intereses estadounidenses. También comenzarían a aparecer nuevos objetivos en el seno de la lucha antiterrorista, como sería el control de las armas de destrucción masiva –al mismo tiempo que se consideraba la posibilidad de utilizar armas nucleares en respuestas a ataques terroristas o de Irak-.⁶²³

Para entender el discurso de las políticas de expansión de la democracia, se debe entender, consecuentemente, el contexto en el que se desarrolla la política exterior de la Administración Bush –que ya hemos comenzado a explicar-; no exento de cambios obligados por las circunstancias del momento. Así, en tanto que las grandes intervenciones de su mandato y, particularmente, la Guerra de Irak, de las que luego hablaremos concentraron la mayor parte del tiempo del presidente estadounidense; muchos otros desafíos se fueron condensando y reclamaron una atención que el presidente no ofrecería hasta finales de su mandato –caso del problema iraní o coreano-. De tal forma, se sucedieron el nuevo fracaso en llevar al éxito las conversaciones de paz entre israelíes y palestinos –en parte por el apoyo incondicional brindado a Israel-, el desarrollo de una política coherente hacia China –con la que coleaba todavía el problema de Taiwán-, las relaciones con Rusia y los estados de Europa del Este –ofreciendo a la primera un lugar dentro del G-8 en tanto que se apoyaba a las denominadas “revoluciones de colores” en Estados estratégicos para la seguridad rusa como Ucrania o Georgia-, empeoraba crecientemente el antiamericanismo tanto en Europa como en Oriente Próximo, se creaban divisiones en la denominada Comunidad Atlántica –menoscabando con ello el valor de la Alianza-, se incapacitaba a la propia nación americana para hacer frente a los desafíos de Irán y Corea del Norte, se incrementaba la sensación de inseguridad en Corea del Sur y Japón y, como broche final, la posición geopolítica de Estados Unidos –así como su poder blando- se vieron seriamente comprometidos frente a sus rivales autocráticos; Rusia y China. Todo ello en el marco de un liderazgo que ciertos autores han considerado “catastrófico” para los intereses estadounidenses y que habría sido enormemente cuestionado a lo largo del globo.⁶²⁴

⁶²³ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 313-315 y 322-327.

⁶²⁴ BRZEZINSKI, Z. (2007), *Second Chance...op.cit.*, ps. 156-177.

Una vez vista la composición del gabinete y el contexto en el que se produjeron las decisiones tomadas por la Administración Bush debemos acudir al tema central del presente trabajo; las políticas de expansión de la democracia. Mi intención es, en el caso que nos ocupa, demostrar como durante sus 8 años de mandato la ruptura producida con la política exterior de la Administración Clinton en realidad no fue tan exagerada como se ha venido sosteniendo hasta este momento. Al igual que la Administración Clinton, la Administración Bush continuaría utilizando como guía de su política exterior durante gran parte de su mandato, y pese a sus intenciones originales, - en especial para las intervenciones más polémicas de su mandato- a la tesis de la paz democrática y al idealismo wilsoniano pasado por el tamiz neoconservador –con las limitaciones ya comentadas, que los complejos procesos de toma de decisiones estadounidenses y la realidad imponen al gobernante-. Bush no rompe con la doctrina Clinton, sino que la lleva aún más lejos en el seno del idealismo filosófico neowilsonianos de la Posguerra Fría, de lo que había hecho su predecesor.⁶²⁵ Indudablemente, se produjo una evolución muy clara en relación a las políticas de expansión de la democracia con respecto a las establecidas por la doctrina Clinton. No obstante, este cambio no se manifestaría en lo que respecta a la dimensión wilsoniana y a las bases establecidas por la teoría de la paz democrática. Siguen impertérritas su soporte académico en pos de un mundo seguro, estable y próspero y su fundamentación en el idealismo neowilsonianos –tal y como veremos en los discursos que expondremos a continuación- más exacerbado y mesiánico.

Las políticas de paz democrática de la Administración Bush o de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza, se diferenciaran en cambio, en que serán aplicadas de una forma mucho más decidida y violenta⁶²⁶, en su relación con proclamas religiosas y en su asociación con la denominada “Guerra contra el Terror” y no con las intervenciones humanitarias que la Administración Clinton promovió en los años 90. Cabe añadir además que, las políticas de paz democrática de la Administración Bush -al igual que en el caso de la Administración Clinton-, no son políticas altruistas sino una combinación de aspectos ideacionales y de intereses geopolíticos en la forma expuesta por Talbott. La Administración Bush, de hecho, “heredará” esta forma de verlas. Es

⁶²⁵ THOMPSON, J. A. (2010), “Wilsonianism...*op.cit.*”, p. 45.

⁶²⁶ De hecho y a diferencia de las intervenciones asociadas a la doctrina Clinton –con la excepción de Haití-, las políticas de paz democrática asociadas a la doctrina Bush, justificarían las intervenciones sin ser exclusivamente una receta, aunque también abarcarían esta dimensión.

posible, no obstante, argumentar que este cambio del paradigma inicial se irá produciendo de forma gradual en el seno de una política exterior dinámica que también se irá adaptando a los acontecimientos; adoptándose definitivamente con la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2002 –documento que aglutina los principales elementos de la doctrina Bush- y culminando en el documento equivalente de 2006 –mucho más decidido en lo que respecta a la estrategia de expansión de la democracia-.

Si seguimos los planteamientos de Nye, en relación a la existencia de las cuatro corrientes de política exterior ya citadas en el capítulo segundo; la combinación principal –aún reconociendo que algunos miembros del Gabinete de Bush como Collin Powell podían ser calificados como realistas hamiltonianos- que permitiría describir la política exterior de la Administración Bush, sería la de idealismo wilsoniano sumado a la corriente jacksoniana –aquella que preconizaría el unilateralismo y el uso de la fuerza-, dado que fue esta coalición la que se impuso a los realistas hamiltonianos tras el 11 de Septiembre y, particularmente, en la decisión posterior de atacar Irak. Entre los más destacados representantes de la segunda corriente estarían el secretario de Defensa Donald Rumsfeld y el vicepresidente Dick Cheney; en tanto que entre los primeros destacaría el subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz.⁶²⁷ Si seguimos los planteamientos de Nye –en mi opinión correctos- la diferencia o punto de ruptura que existiría con la Administración Clinton estaría en la dimensión jacksoniana, en tanto que la continuidad sería representada por la wilsoniana. Las políticas de expansión de la democracia son, de este modo, un punto de unión y no de ruptura entre ambas Administraciones.

No se puede hacer referencia a las políticas de expansión de la democracia, sin hablar de aquella corriente política de los republicanos llamada neoconservadora. En realidad, el movimiento neoconservador, que aparece tras el final de la Guerra de Vietnam, representado por autores como Irving Kristol –discípulo de Leo Strauss- es una escisión del partido demócrata –concretamente del sector liberal de ese partido- que se uniría masivamente a los republicanos al finalizar el mandato de Carter, atraídos por el discurso de Reagan, que consideraban cercano a sus ideales –y decepcionados con la actitud contemporizadora de Carter-.⁶²⁸ Es de destacar la necesidad de diferenciar entre

⁶²⁷ NYE, J. (2004), *Soft Power...op.cit.*, ps. 140-141..

⁶²⁸ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 90-178.

la primera, la segunda y la tercera “generación” de pensadores neoconservadores. De hecho, los primeros neoconservadores se habían caracterizado por su orientación originalmente trotskista –particularmente en lo que respecta a la defensa de la extensión de la revolución comunista al resto del mundo y preocupados principalmente por cuestiones de tipo interno antes que de cuestiones de política exterior- y su origen mayoritariamente judío, convirtiéndose en activos adversarios de la política estalinista de la Unión Soviética, en un momento en que el pensamiento trotskista era enormemente influyente en los campus estadounidenses. Esta oposición original convertiría a la segunda generación de neoconservadores en destacados oponentes de cualquier política de “apaciguamiento” hacia la URSS, si bien, parecían estar de acuerdo con la orientación realista de la política exterior estadounidense. De hecho, algunas de las más famosas obras de estos neoconservadores de segunda generación, como es el caso del famoso *Dictatorships and Double Standards* de la embajadora de Reagan en Naciones Unidas, Jeane Kirkpatrick⁶²⁹, con sus advertencias en contra de la creencia de la posibilidad de “democratización de todo en cualquier parte”, la distinción entre “ser un idealista liberal y un masoquista” o la posibilidad de que de unas elecciones libres puedan surgir enemigos de Estados Unidos –a raíz de las experiencias de la Administración Carter en Irán y Nicaragua-; el realismo pragmático está aún más presente que el idealismo wilsoniano.⁶³⁰ En otros ámbitos, como en cuestiones de derechos civiles o Estado del bienestar, paradójicamente, sus posturas eran más cercanas a los demócratas que a los republicanos. Los segundos, sin embargo, parecieron no tener problema alguno en acogerlas tras su descontento con la actitud “antibelicista” de muchos demócratas y liberales, por la posibilidad de acercar a sus filas a destacados intelectuales en un momento en que la “izquierda” era profundamente predominante en los campus y los medios de comunicación –particularmente el presidente Reagan-.⁶³¹ Cuestión diferente será el caso de la “tercera generación”, mucho más cercana al idealismo wilsoniano y a la posibilidad de “hacer el mundo seguro para la democracia” –algo perfectamente compatible con la doctrina trotskista predicada originalmente por los neoconservadores-. Algunos autores, sin embargo,

⁶²⁹ Que inspiraría la famosa doctrina que lleva su nombre y distinguía entre autocracias capitalistas – autoritarias y más estables- y comunistas –totalitarias y menos estables-, aspecto central de la política exterior de Reagan.

⁶³⁰ KIRKPATRICK, J. (1979), “Dictatorships and Double Standards”, *Commentary Magazine*, vol. 68, nº 5, noviembre, ps. 34-45.

⁶³¹ LIPSET, S. M. (1996), *American Exceptionalism...op.cit.*, ps. 193-202. La teoría sobre la existencia de tres generaciones de neoconservadores se recoge en VAISSE, J. (2010), *Neoconservatism. The Biography of a Movement*, Ed. Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, ps. 1-20.

consideran que el surgimiento de los neoconservadores tiene que ver con determinadas corrientes filosóficas procedentes de Europa y asocian su pensamiento al de autores como Carl Schmitt o Leo Strauss –maestro de alguno de estos autores-. Este movimiento conduciría, según los defensores de este posicionamiento fundamentado en criterios de “claridad moral” a continuos conflictos –muchos de ellos imposibles de ganar- en Estados alejados de los intereses estadounidenses más inmediatos como Afganistán o Irak, con el objeto de apuntalar su visión imperial.⁶³²

Esta visión es confirmada por otros destacados autores como Mearsheimer, que plantea, que la política exterior estadounidense de la Posguerra Fría y sus élites han estado influidas por dos obras de intelectuales neoconservadores como son Fukuyama –*El fin de la historia*- y Krauthammer –*El momento unipolar*-; que explicarían la intervención estadounidense en los diferentes conflictos de este periodo histórico y el origen imperial de tales políticas, así como su actuación unilateral –más mitigada en el caso de los liberal-demócratas a quienes, no obstante, relaciona con los primeros.⁶³³

Entre sus representantes destacarían destacados políticos como Paul Wolfowitz, Richard Perle, Elliot Abrams, Lewis Libby y, particularmente, destacados e influyentes autores, periodistas e intelectuales entre los que se encontrarían William Kristol, Francis Fukuyama, el columnista del *Washington Post* Charles Krauthammer, el columnista del *New York Times* William Safire, el intelectual Robert Kagan etc. Algunos de sus principales objetivos en política internacional serían asegurar la hegemonía estadounidense, la defensa del unilateralismo como forma de actuar en política exterior, la defensa del uso de la fuerza, la defensa de Israel, pero también, la promoción y transformación del mundo mediante la expansión de los valores estadounidenses y, particularmente, de la democracia liberal como forma de gobierno. Son además aquellos que pusieron en marcha toda una estrategia para transformar el Próximo Oriente mediante la exportación de la democracia derribando “a un sanguinario dictador”⁶³⁴ – que no es otro que Shaddam Hussein-.

⁶³² PFAFF, W. (2007), *The Irony of Manifest Destiny...op.cit.*, ps. 172-176.

⁶³³ MEARSHEIMER, J. J. (2010), “Imperial by Design”, *The National Interest*, 16 de diciembre.

⁶³⁴ NYE, J. (2004), *Soft Power...op.cit.*, ps. 128-141. También Mearsheimer y Walt harían referencia a esta estrategia en su famoso libro sobre el lobby de Israel que comentaremos más tarde.

Los complejos –y “oscuros”- procesos de toma de decisiones en la Administración Estadounidense han contribuido a mitificar –y a generar numerosas teorías conspirativas- muchas de las decisiones tomadas en relación a algunas de las principales intervenciones de la Administración Bush –que, según algunos miembros del Departamento de Estado, era bastante cuidadosa a la hora de evitar que sus debates internos saliesen a la luz pública.⁶³⁵ De hecho, la conformación de la política exterior estadounidense –como ya vimos- debe mucho a las figuras del presidente –que posee una enorme libertad para establecer los objetivos a seguir en política exterior- y de su secretario de Estado, de los que en función de las circunstancias concretas de cada gabinete –y del interés del primero por los asuntos internacionales- dependerán muchas de las decisiones a tomar. A estos se le añaden el presidente del Consejo de Seguridad Nacional, el secretario de Defensa, además del papel legítimo de los miembros del Congreso –que poseen mucho poder a nivel formal- y de los intereses privados de diferentes sectores, que también contribuyen a conformar la política exterior estadounidense.⁶³⁶

Los neoconservadores fueron, en los primeros momentos del mandato, un grupo que poseyó una escasa influencia en los procesos de toma de decisiones internos de la citada Administración, constituyendo el 11 de Septiembre, una ventana de oportunidad para los mismos a efectos de incrementar su influencia, condicionando la política exterior que se desarrollaría desde ese momento en casos como el de Irak, coaligándose con los miembros del gabinete que seguían posiciones jacksonianas como Rumsfeld o Cheney; lo que les permitiría sacar su posición adelante y confrontar con éxito a los realistas más destacados del gabinete a la hora de derribar a Shaddam Hussein –consiguiendo incluso imponerse en la cuestión del establecimiento de procesos de *state-building* para establecer democracias en aquellos lugares donde se produjese una intervención, frente a los miembros del gabinete de Bush que seguían una postura hamiltoniana o jacksoniana, pese a los posicionamientos originales de la Administración-. Nye denomina a los neoconservadores de forma muy clara como “nuevos wilsonianos”, identificándolos como aquellos wilsonianos que, abandonando su fe en las instituciones y las normas internacionales como forma de condicionar el comportamiento de los

⁶³⁵ DOBBINS, J.F. (2008), *After the Taliban...op.cit.*, ps. 129-130.

⁶³⁶ MACKENZIE, R. (2001), “The United States and the Taliban” en MALEY W., ed, *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, Ed. Hurst and Company, Londres, ps. 92-93.

Estados hacia la paz o a hacia la guerra; mantienen su fe en los efectos transformadores de la democracia liberal como forma de gobierno.⁶³⁷ Otros autores como John Gray hacen hincapié en la dimensión utópica de la visión del mundo sostenida por intelectuales neoconservadores, identificándola con una suerte de jacobinismo –y a ellos como “neo jacobinos”- por su empeño en universalizar la democracia liberal como forma de gobierno –empresa tan equivocada, inmadura e irreal, según Gray, como en el momento en el que el teórico De Maistre criticó tales ideas-, pese a que sus teorías fuesen tan deudoras del fundamentalismo cristiano como de los ideales de la Ilustración.⁶³⁸

Lawrence F. Kaplan, afirmó incluso que “Bush está convirtiéndose en el presidente más wilsoniano desde el mismo Wilson” y que “él debería completar el trabajo que Wilson empezó”⁶³⁹; esto es, la expansión de la democracia liberal como forma de gobierno –si bien ya vimos que el idealismo wilsoniano de Entreguerras, no coincide necesariamente con lo que hoy se entiende como tal-. Ya en los primeros discursos de la Administración Bush tras el 11 S, es bastante evidente la estrecha relación que el presidente estadounidense fija entre libertad y seguridad. Algunos autores como John Ikenberry, de hecho, llegarán a afirmar que, de cara a la política exterior de la Administración Bush, la promoción de la democracia y la seguridad nacional serán una y la misma.⁶⁴⁰ Otros como Robert Jervis, irán más allá planteando que Bush va más allá de la visión de Wilson, ya que no solo quiere hacer el mundo seguro para la democracia, sino “hacer el mundo democrático para que Estados Unidos pudiese estar seguro”⁶⁴¹, lo que demuestra la enorme influencia de los planteamientos de la idea de la paz democrática en su política exterior; tal y como veremos en el discurso de la Administración recogido en relación a los casos de Afganistán e Irak.

El cambio de régimen ensayado en el pasado en Alemania y Japón sería el ejemplo a seguir para estos líderes, con la fundamentación académica –distorsionada- de la paz democrática como guía, que no existía en aquel pasado. Las referencias a los líderes pro

⁶³⁷ NYE, J. (2004), *Soft Power... op.cit.*, ps. 140-141.

⁶³⁸ GRAY, J. (2006), *Contra el progreso y otras ilusiones*, Ed. Paidós, Barcelona, ps. 155-160.

⁶³⁹ KAPLAN, L.F. (2003), “Regime Change”, en *New Republic*, 3 de marzo, ps. 21-23.

⁶⁴⁰ IKENBERRY, G. J. (2008), “Woodrow Wilson, the Bush Administration and the Future of Liberal Internationalism”, en IKENBERRY, G.J. ed., *The Crisis of American Foreign Policy. Wilsonianism in the Twenty-first Century*, Ed. Princeton University Press, Princeton, p. 9.

⁶⁴¹ JERVIS, R. (2006), “The Remaking of a Unipolar World”, *Washington Quarterly*, vol. 29, nº 3, p. x.

democracia en diferentes lugares del mundo, perseguidos y amenazados, como futuros líderes de sus países no dejan lugar a dudas. Es de hecho, lo que precisamente ocurrió en Afganistán y, posteriormente, en Irak –donde se destruiría un enemigo para construir un amigo, con todo lo que ello conlleva- al imponerlos como líderes. El cambio de régimen y la imposición de la democracia no deben entenderse, al igual que en la doctrina Clinton, como un elemento idealista y altruista, sino como una forma de reforzar con la misma política exterior intereses e ideales para llevarlos a cabo de forma conjunta. Reforzar la seguridad a través de la democracia liberal como forma de gobierno es un buen ejemplo de esto. Además, la política de expansión de la democracia de la Administración Bush formará parte de un “cambio revolucionario” -siguiendo la lógica neoconservadora que también veremos en autores como Fukuyama o Kagan-, que además del cambio de régimen en estados autocráticos, incluirá el unilateralismo –que como vimos con la doctrina Clinton no es tan novedoso- y la guerra preventiva.⁶⁴² Un curioso fenómeno que se podrá observar durante estos años será la combinación de las exhortaciones a favor de la democracia con referencias de carácter religioso -especialmente presentes en los discursos del presidente Bush-. Este fenómeno es conocido como “providencialismo democrático”⁶⁴³ y se manifestaría en la frase a la que a menudo recurrió el presidente Bush durante su segunda campaña electoral; “la democracia no es un regalo de Estados Unidos al mundo, sino un presente de Dios a la humanidad”. De hecho, las políticas de paz democrática asociadas a la doctrina Bush como aspecto necesario para llevar a cabo la guerra contra el terror, siempre se verían acompañadas por estos mensajes religiosos que acentuarían su mesianismo pero no lo fundamentaría –pese a lo dicho por Gray-.⁶⁴⁴

⁶⁴² DAALDER, I. H. y LINDSAY, J. M. (2003), “America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy”, en *The Brookings Review*, vol. 21, no. 4, otoño.

⁶⁴³ IGNATIEFF, M. (2005), “El providencialismo democrático”, en *El país*, 2 de enero.

⁶⁴⁴ GRAY, J., (2008), *La misa negra...op. cit.*

CAPÍTULO V- LAS POLÍTICAS DE IMPOSICIÓN DE LA DEMOCRACIA Y CAMBIO DE RÉGIMEN POR LA FUERZA EN LA ADMINISTRACIÓN BUSH.

I- El liberalismo imperial.

Tal y como expliqué en el capítulo anterior, las políticas de paz democrática en la versión sustentada por la doctrina Bush, o de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza, tuvieron una aplicación mucho más decidida que en el caso de las del “enlargement” incardinadas dentro de la doctrina Clinton. No obstante y a pesar de su carácter más religioso y mesiánico, se inspiran en los mismos principios, en la misma teoría y en los mismos fundamentos del idealismo neowilsoniano; constituyendo la sucesora natural de las anteriores.

Si para explicar las políticas del “enlargement” tuvimos que recurrir al “imperialismo liberal” –que también ayuda a comprender el establecimiento de protectorados internacionales de la era Bush-, para entender las políticas de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza debemos volvernos hacia el denominado “liberalismo imperial”⁶⁴⁵. ¿Qué es el liberalismo imperial, que se ajusta tan bien a los postulados de las políticas de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza de la Administración Bush, en su cruzada por expandir los valores y la forma de gobierno de Occidente a efectos de solucionar todos los problemas del mundo? Al igual que ocurría con el imperialismo liberal, el liberalismo imperial es un tipo de imperialismo esencialmente benéfico. La diferencia con el anterior estribaría en que este liberalismo imperial es posible en “una era democrática como la que vivimos”, lo cual conllevaría que las relaciones de poder desapareciesen como elemento central en el ámbito internacional.

⁶⁴⁵ COOPER, R. (2005), “Imperial Liberalism”, en *The National Interest*, no. 79, primavera, ps. 25-34.

El liberalismo imperial tendría como fundamento la idea de que; siendo problemático gobernar a otros pueblos a través del imperio –al no sentirse los ciudadanos de una democracia cómodos con este tipo de dominio-, la idea de expandir la democracia liberal como forma de gobierno se hace cada vez más atractiva. Si se necesita un “mundo ordenado” y se presume que la democracia proporcionaría más estabilidad que las dictaduras y que los valores democráticos son universales, ésta parece la alternativa más lógica. A lo anterior se añade la idea de la paz y con ella la concepción académica de la paz democrática. Si realmente las democracias no combaten entre ella y esta idea es tan popular “que tendría adeptos tan diferentes como Kant o Bush” –pese a que en el primer caso, tal y como comentamos es muy cuestionable y a la existencia de críticos como Hamilton- para evitar la existencia de guerras y alcanzar la paz, es necesario – para sus defensores- extender la democracia liberal como forma de gobierno.

Esto precisamente, tendría sus consecuencias a efectos de considerar su papel sobre la seguridad nacional americana. Si realmente los ciudadanos de una democracia “se sienten más seguros cuando las armas nucleares las tiene Japón y no un Estado autocrático como Corea del Norte”, los objetivos de seguridad nacional podrían cumplirse. Si Estados Unidos tiene un poder considerable, tal y como remarca el presidente Bush, debería utilizarlo para expandir la democracia y lograr la consecución de sus objetivos en seguridad nacional –especialmente en el Próximo Oriente-. Precisamente estos defensores de la aplicación política de la paz democrática, se fundamentarían en el éxito del cambio de régimen en estados como Alemania o Japón, para justificar este tipo de políticas –a pesar de sus resultados históricos y de sus costes, más que discutibles en el caso de Japón o en el de Corea del Sur-.

La estrategia a seguir por parte del liberalismo imperial se fundamentaría en tres elementos esenciales. En primer lugar el uso de la fuerza. La fuerza en defensa de la democracia podría ser determinante en dos cuestiones: La primera es para forzar un cambio de régimen. La segunda para promover las necesidades de seguridad que el desarrollo de un Estado democrático requiere. El segundo elemento sería el idealismo filosófico neowilsoniano. Seguir el idealismo wilsoniano no significaría –para sus defensores- repetir sus errores históricos, por lo que necesita de ciertas dosis de uso de la fuerza en aras de este objetivo, tal y como la Administración americana ha demostrado con sus acciones. Así pues, si bien la armonía de intereses no existe y

debería ser sustituida por el más eficiente Estado de Derecho, si que entraría en los objetivos la construcción de una opinión pública mundial, que solo podría ser relevante en un “mundo de democracias”. Asimismo y en tercer lugar destacaría el establecimiento de aquellos compromisos que fuesen necesarios, siguiendo este tipo de políticas, para construir instituciones que ofrezcan la confianza necesaria en el estado intervenido y ayuden a desarrollar una economía de mercado, brindándole con ello la prosperidad y el desarrollo. Son los procesos de *state-building*.

Habría, en mi opinión, un cuarto elemento ya existente con anterioridad en esta política; el imperialismo liberal. Este imperialismo, lejos de deber ser considerado como si fuese un oxímoron, es parte esencial de esta estrategia como lo fue en el caso de la doctrina Clinton, al ser nuevamente el establecimiento de protectorados, ya sean americanos o internacionales el instrumento esencial para construir democracias y sus instituciones – tal y como Condoleezza Rice puso de manifiesto en “La promesa de la paz democrática” al hablar de medios libres, partidos políticos, poder judicial independiente y un largo etcétera-. Los distintos aspectos de este “liberalismo imperial” corroborarían lo ya mencionado en el capítulo anterior sobre la estrategia neoconservadora de expansión de la democracia y de la doctrina Bush como una combinación de elementos wilsonianos y jacksonianos, por utilizar las tipologías ya expuestas de Nye.

Al estar viviendo en un mundo de democracias, los dictadores como Mugabe, sintiéndose aislados y de cara a su integración en una Sociedad Internacional de este tipo, se camuflaran con elecciones y otros rasgos propios de esta forma de gobierno. Es la culminación de una serie de políticas que llevarían al aislamiento y la marginación de aquellos Estados autocráticos, que no tuviesen el poder suficiente para evitarlo, pero que en la práctica no duraría demasiado tiempo por la oposición cada vez más clara de las autocracias no occidentales más fuertes y de las potencias emergentes a este tipo de política y a sus nefastos resultados.

Este tipo de políticas además deberían rechazar las “relaciones de poder” como elemento explicativo de las Relaciones Internacionales –algo que Condoleezza Rice, tal y como vimos, parece también compartir tras su supuesta reconversión

neoconservadora- en un claro rechazo al “realismo democrático”⁶⁴⁶ de Fukuyama⁶⁴⁷ o Krauthammer⁶⁴⁸ -dos intelectuales neoconservadores que, discrepando en muchos aspectos de sus proposiciones normativas, coinciden en la fe en los efectos transformadores de la democracia liberal como forma de gobierno-, éstas no serían el elemento central como factor explicativo en un mundo democrático. A medida que el mundo se haga más democrático, el uso de la fuerza -que todavía es necesario- iría desapareciendo poco a poco y según Cooper se convertirá en un anacronismo.

Según los defensores de este tipo de imperialismo, no todo está al alcance de grandes potencias como Estados Unidos; podrían existir fallos en la aplicación del uso de la fuerza o de la imposición de los valores occidentales y de la democracia como forma de gobierno siguiendo únicamente parámetros occidentales, pero el liberalismo imperial; aplicado selectivamente y aceleradamente, es una realidad propia de ese momento concreto que debe tenerse en cuenta a la hora de explicar la realidad. Al final, sería más la práctica y el poder de “la idea universal de la democracia” que el del propio uso de la fuerza, lo que ayudaría, según sus defensores, a expandir la democracia liberal como forma de gobierno y cumplir con los objetivos de la paz democrática en su versión simplificada.

Pese a la debilidad teórica de los fundamentos del “realismo democrático”, si que existe un axioma central de Krauthammer que serviría eficazmente para definir las políticas de paz democrática sostenidas por la Administración Bush –y en cierto sentido también por la Administración Clinton-; “nosotros apoyaremos la democracia en todas partes, pero solo gastaremos sangre y dinero en aquellos lugares que tengan una necesidad estratégica”⁶⁴⁹ –entendiendo como tales aquellos lugares centrales para esa larga guerra que se está llevando a cabo contra un enemigo existencial, aquel que supondría una amenaza global para la libertad mundial-. Esta frase nuevamente constata la definición

⁶⁴⁶ Una malograda versión del realismo que sostiene que existe una comunión de intereses entre los estados democráticos frente a los autocráticos, defendida entre otros por Fukuyama, Krauthammer o Kagan. En esencia un falso realismo que atribuye los intereses nacionales a la forma de gobierno que tiene un estado, algo completamente contradictorio con esta teoría de Relaciones Internacionales. En mi opinión, estaríamos más ante una variante – limitada- del liberalismo mesiánico que justifica la aplicación política de la paz democrática, antes que ante una nueva versión del realismo.

⁶⁴⁷ FUKUYAMA, F. (2004), “The Neoconservative Moment”, en *The National Interest*, no.76, verano, ps. 57-68.

⁶⁴⁸ KRAUTHAMMER, C. (2004), “In Defense of Democratic Realism”, en *The National Interest*, no.77, otoño, ps. 15-25.

⁶⁴⁹ *Íbidem*, p. 20.

de las políticas de paz democrática como la suma o conjunción de objetivos tanto ideales como estratégicos, que se pretenden alcanzar con esta política exterior – pretendiendo combinar la prudencia del realismo y los postulados de la paz democrática-. Sin embargo, cabe preguntarse también si la imposición de la democracia a sangre y fuego y su simple apoyo pueden ir por separado. Viendo las circunstancias y el idealismo mesiánico de la Posguerra Fría, a mi parecer, es bastante dudoso que semejante distinción fuese posible en la práctica. A continuación analizaremos algunas de las intervenciones centrales de la política exterior americana durante la era Bush para constatar las afirmaciones ya realizadas y la implementación de una política que, en la práctica, ha tenido unos resultados francamente negativos.

II- La aplicación práctica de la doctrina Bush.

A) Afganistán.

La primera de las grandes intervenciones de la era Bush fue la de Afganistán. La primera vez que se puso en práctica la doctrina Bush para la guerra contra el terror y la primera imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza de su mandato. Es, asimismo, un supuesto donde el protectorado internacional que se estableció subsiguientemente, se convertiría claramente en un instrumento esencial a efectos de construir una democracia y obtener de paso los consiguientes beneficios estratégicos – siguiendo los presupuestos del imperialismo liberal-, algo que no es una novedad, como vimos en el caso de la aplicación práctica de la doctrina Clinton.

La historia de los atentados del 11 de Septiembre es bien conocida en la actualidad⁶⁵⁰, siendo considerado uno de los hechos más relevantes de nuestro tiempo y de profundas

⁶⁵⁰ Para analizar las etapas anteriores de la historia afgana, desde las guerras con los británicos hasta la monarquía y, especialmente, la intervención soviética, el papel geopolítico de Pakistán, la guerra contra los mujáidines y el ascenso de los talibán o la instalación de Ben Laden y al-Qaeda en Afganistán véanse BEARDEN, M. (2001), “Afghanistan, Graveyard of Empires”, en *Foreign Affairs*, vol. 80. no. 6, noviembre/diciembre. NAZIF SHAHRANI, M. (2001) “The Future of the State and The Structure of Community Governance in Afghanistan” en MALEY W., ed, *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and*

implicaciones políticas, sociales y económicas. Una mañana soleada del 11 de Septiembre de 2001, la tragedia se cernió sobre Nueva York, cuando dos aviones, de forma coordinada, atacaron las torres gemelas del World Trade Center, provocando 2.500 víctimas entre trabajadores y turistas; a las que se sumarían 343 bomberos de la ciudad de Nueva York. A estos se añadirían los 184 que provocó el ataque contra el pentágono y aquellos fallecidos en el famoso vuelo 93, en el que la valentía de los viajeros impidió un ulterior ataque, estrellándose en Pensilvania. Esa misma noche el presidente Bush lanzó un discurso en el que afirmó “que la nación había visto el mal” y prometió castigar a los terroristas responsables. Al día siguiente, ya se tenía la certeza de que detrás de los atentados, estaba la mano de Ben Laden y de su famosa organización al-Qaeda.⁶⁵¹ Durante la citada crisis y dada la presencia del presidente Bush en Florida, el vicepresidente Cheney se ocupó de la mayor parte de las gestiones de la crisis, solicitando que el citado mandatario no acudiese a Washington dada su presencia allí en un intento de que no se lograra el objetivo de descabezar la Administración; lo mismo sucedería con el secretario de Defensa y su segundo.⁶⁵²

El Congreso aprobó una partida de 40.000 millones de dólares destinada a combatir el terrorismo y el Senado autorizó “toda la fuerza necesaria” para combatirlo. El primer paso sería exigir al régimen de los talibán la entrega de Ben Laden, cosa que el mulá Omar se negó a hacer, mostrando que quería negociar el reconocimiento internacional del régimen. Por aquel entonces, el propio Ben Laden era considerado una especie de “héroe” en muchos países musulmanes por haberse enfrentado a la potencia americana, creyendo en su inocencia pese a las pruebas en contra. En aquel momento, Estados Unidos tenía unos 15.000 soldados en el Próximo Oriente, a repartir entre Arabia Saudita -5.200-, Kuwait -4.800-, Turquía -2.000- y Bahrein -2.700-. A esto se le añadirían diversos grupos de combate navales y portaaviones que navegaban cerca de la

the Taliban, Ed. Hurst and Company, Londres. TANNER, S. (2003), *Afganistan. A Military History From Alexander the Great to The Fall of the Taliban*, Ed. Da Capo Press, Cambridge, ps. 1-284. SAUKAL, A. (2001), “The Rabbani Government” en MALEY W., ed, *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, Ed. Hurst and Company, ps. 29-42. DAVIS, A. (2001) “How the Taliban Became a Military Force” en MALEY W., ed, *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, Ed. Hurst and Company, Londres, ps .43-71. MALLEY, W. (2001) “Interpreting the Taliban” en MALEY W., ed, *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, Ed. Hurst and Company, Londres, ps. 21-28. RASHID, A. (2001) “Pakistan and the Taliban” en MALEY W., ed, *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, Ed. Hurst and Company, Londres, ps. 72-88. TOMSEN, P. (2000), “A Chance for Peace in Afghanistan: The Taliban’s Days Are Numbered”, en *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1, enero/febrero.

⁶⁵¹ TANNER, S. (2003), *Afganistan...op.cit.*, ps. 289-291.

⁶⁵² MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 294-297.

región. El secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, planteó algunas de las dificultades en relación a la ulterior campaña, afirmando que iban a atacar “el escenario de mayor pobreza imaginable” e incluso afirmando que no merecía demasiado la pena lanzar dos millones de dólares en misiles para atacar diez objetivos.⁶⁵³ En cualquier caso, las fuerzas estadounidenses se irían coordinando para atacar Afganistán.

La opinión pública internacional demostró en su reacción una mezcla de temor a la respuesta, compasión y apoyo por las pérdidas de vidas inocentes e incluso, una reacción pragmática en relación a los conflictos que las diversas potencias afrontaban por su lado. De tal modo, Israel se sintió legitimado para romper las conversaciones de paz que mantenía con el líder de la Autoridad Nacional Palestina Yasher Arafat, la India para reanudar los combates con los extremistas de la región de Cachemira y Rusia o China para emprender acciones más enérgicas contra chechenos o uigures, sintiéndose legitimados por la nueva “Guerra contra el Terror”.⁶⁵⁴ El mismo presidente pakistaní Pervez Musharraf, líder de un estado que había tenido una enorme responsabilidad en el establecimiento del gobierno talibán, se puso de parte de Estados Unidos y apoyó decididamente la lucha contra el régimen que había ayudado a mantener –arriesgándose por ello a la lucha contra sus propios extremistas-.⁶⁵⁵ De hecho, precisamente cuando se produjeron los atentados, el jefe de la inteligencia pakistaní, el general Mahmoud Ahmad estaba de visita en el cuartel general de la CIA y el vicesecretario de Estado, Richard Armitage solicitó verle y le preguntó “¿estáis con nosotros o contra nosotros?”, pregunta que luego se convertirá en uno de los eslóganes más criticados hacia la Administración Bush cuando fue el propio presidente quien realizó la afirmación. Cuando el citado general intentó explicar el apoyo pakistaní Armitage le espetaría “la historia empieza hoy”. En una segunda entrevista le hizo una serie de peticiones, entre las que se encontraba la autorización para sobrevolar el cielo pakistaní, el permiso para poder realizar actividades de inteligencia y militares en suelo pakistaní y el acceso a toda la información disponible sobre los talibán y al-Qaeda. Musharraf cedió en todas.⁶⁵⁶

⁶⁵³ TANNER, S. (2003), *Afganistan...op.cit.*, p. 292-293.

⁶⁵⁴ *Ibidem*, ps. 293-294.

⁶⁵⁵ ROY, O.(2003), *Después del 11 de septiembre...op.cit.*, ps. 52-57.

⁶⁵⁶ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 298-300.

El presidente Bush lanzó su famoso discurso de 7 de octubre de 2001, donde las incipientes ideas sobre democracia y libertad frente al terrorismo comenzarían a hacerse patentes; relacionando el avance de la libertad y la democracia con la seguridad estadounidense.⁶⁵⁷ La guerra contra el terror, por tanto, implicaría la unión de los factores geopolíticos y militares de las actuaciones militares con el ideal wilsoniano de “hacer el mundo seguro para la democracia” y de la libertad como antídoto frente a la violencia y el terrorismo. Vista con perspectiva, la guerra contra el terror ha quedado absolutamente desacreditada no solo por las continuas vulneraciones de derechos en nombre de esta lucha, sino de sus más que dudosos resultados.⁶⁵⁸ Sin embargo, la incidencia que la mayoría de los autores ha hecho en relación al concepto de seguridad sobre esta política les ha llevado a menudo a olvidar el papel que ideas y valores, y en este caso el de la democracia liberal, ha tenido en el desarrollo de toda esta política.

De las tres opciones existentes sobre la mesa el presidente Bush eligió la más agresiva, temiendo que el régimen talibán no fuese derribado y los campos de entrenamiento suprimidos. Asimismo, el secretario de Estado se encargaría de poner en marcha una coalición de países que apoyase el esfuerzo y resolver el problema pakistaní, logrando el apoyo del general Musharraf. Cheney expresaría su preocupación por la extensión del conflicto al vecino país, que además poseía un arsenal nuclear. Otro de los acontecimientos más destacados previos a la guerra sería el nombramiento del general Tommy Franks como comandante de la operación Libertad Duradera.⁶⁵⁹

No se ha escrito poco sobre el supuesto error de cálculo de los líderes talibán y del propio Ben Laden, que llevaría a la caída del régimen fundamentalista. Probablemente, el origen del mismo estaría en la creencia de que la reacción estadounidense no sería tan contundente como lo fue realmente, en la creencia en la posibilidad de poder levantar a la calle árabe contra sus líderes y dirigentes pro estadounidenses y en la creencia de que podrían ser capaces de vencer al ejército estadounidense, como lo habían hecho antes con el ejército soviético tras convertir Afganistán en un santuario. Probablemente, también se exageró el nivel de apoyo de una población afgana conservadora, parte de la

⁶⁵⁷ BUSH, G.W. (2001), “Presidential Address to the Nation” en *The White House. President George W. Bush*, 7 de octubre, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/>

⁶⁵⁸ JUDIS, J. (2006), “What is the War on Terror”, en *The New Republic Online*, 5 de junio.

⁶⁵⁹ BUSH, G.W. (2010), *Decision Points...op.cit.*, ps. 187-191 y 193-195.

cual podría estar de acuerdo con la Sharia, pero no con una política revolucionaria destinada a extender la yihad a nivel global.⁶⁶⁰

El gobierno estadounidense desarrolló toda una estrategia dirigida a combatir al ejército talibán apoyando mediante su poder aéreo al ejército opositor de la “Liga del Norte”⁶⁶¹, que fue paulatinamente acercándose a la capital. La primera campaña de bombardeos afectó especialmente a la capital, Kabul, donde un edificio de Naciones Unidas llegó a verse afectado y donde una familia sería literalmente diezmada, provocando las primeras críticas a la estrategia de guerra. Entretanto, las famosas cartas con ántrax provocaban un nuevo temor a ataques terroristas en la capital estadounidense. Entre los días 19 y 21 de octubre de 2001 se registrarían diversos ataques aéreos en Kandahar y la región al Norte de Kabul y la Liga del Norte, comenzó a hacerse con mayores pertrechos y armas, a medida que descendía hacia la capital. El grueso de la atención mediática internacional hacia el conflicto afgano fue hacia los ataques aéreos, en tanto que los avances de la Liga del Norte no atrajeron tanta atención. Massoud, el histórico líder mujáidin sería sustituido, tras su asesinato, por Muhammad Fahin, que desarrollaría el grueso de las operaciones militares de un ejército compuesto aproximadamente por 8000 soldados, pero que carecía del carisma de su predecesor y no inspiraba tanta confianza. Los daños colaterales producidos por los ataques aéreos sobre la población civil, por otro lado, se reducirían dado el incremento en la precisión de los mismos y la incorporación de guías a través de láser o satélite. El 10 de noviembre, el presidente Bush lanzó un discurso en la zona del *World Trade Center*, que recogió múltiples adhesiones internacionales y trató de preparar a la opinión pública norteamericana para una guerra que se anunciaba –erróneamente- larga y difícil. A principios de noviembre los históricos líderes mujáidines Dostun en el norte y Khan en el este, estaban de vuelta en el escenario militar, reorganizando sus tropas uzbekas y hazaras para atacar las posiciones de los talibán. Muy pronto Dostun se dirigiría contra la ciudad de Mazar i Sharif, encontrándose con que los talibán preferían rendirse y ponerse bajo la protección de sus tropas, antes que caer bajo el dominio hazara –siendo perfectamente conscientes de la posible venganza por las matanzas talibán de 1997, en las que 6.000 personas de esta etnia fueron asesinadas-. La ciudad de Taliqan caería el

⁶⁶⁰ ROY, O.(2003), *Después del 11 de septiembre...op.cit.*, ps. 33-34.

⁶⁶¹ CONETTA, C. (2002), “Strange Victory. A critical appraisal of Operation Enduring Freedom and the Afghanistan War”, en *Project on Defense Alternative, Commonwealth Institute*, Monográfico de Investigación no. 6, 30 de enero.

11 de noviembre ante las tropas de la Liga del Norte, reforzando los efectivos de la misma.⁶⁶² Es de destacar que la rendición de grupos extremistas no afganos, que fueron a combatir al norte del país fue recibida con menos entusiasmo que la de los nativos del país por parte de los señores de la guerra.

La tarde del 12 de noviembre de 2001, Ismail Khan reconquistó su antiguo feudo de Herat y los líderes talibán –entre ellos el mulá Omar- abandonaron Kabul para dirigir la resistencia en la montañas. A pesar de las promesas realizadas al Alto Mando estadounidense, los representantes de la Liga del Norte entraron en Kabul, ante el regocijo general de una ciudad que nunca se había acostumbrado al riguroso dominio talibán. El hecho de que fuesen precisamente los mujaídines y no las tropas occidentales, los “salvadores” de la misma, añadió una nota de “nostalgia” a la misma. La mitad norte del país había sido limpiada de talibán, pero quedaba pendiente la liberación de la ciudad de Kunduz, además de la mucho más complicada mitad sur. Los líderes estadounidenses estaban asombrados de la rapidez de la victoria tras la toma de Kabul y ya hablaban de extender las operaciones a Irak. Sin embargo, hay quien empezaba a sospechar que las tropas talibán habían desaparecido antes de que fuesen vencidas definitivamente, algo que no dejaba de ser cierto como se vería en la posterior ocupación. Kunduz se rendiría el 24 de noviembre –únicamente la actitud de los voluntarios extranjeros había evitado que esta situación se produjese antes- y se tomaron unos 400 prisioneros no afganos –principalmente pakistaníes y árabes-. En el sur del país las operaciones continuaban, ya desde mediados de octubre las primeras divisiones de marines llegaban a uno de los escenarios que entendía más complejos. Las operaciones de combate se extenderían rápidamente a la ciudad de Kandahar, virtual capital de los talibán, y al complejo montañoso de Tora Bora –al sur de Jalalabad-, donde resistía un importante núcleo de combatientes talibán y de la propia al-Qaeda.⁶⁶³

La rapidez del avance de las “fuerzas liberadoras” era explicada por una serie de complejos factores, entre los cuales no era menor el hartazgo de buena parte de la población afgana hacia un poder autocrático excesivamente estricto, que pudo crecer y mantenerse con el apoyo de un estado extranjero como Pakistán. El colapso talibán no se hizo esperar y para el 7 de diciembre Kandahar sería abandonada y la provincia de

⁶⁶² TANNER, S. (2003), *Afganistan...op.cit.*, p. 296-301.

⁶⁶³ *Íbidem*, ps. 302-306.

Zabul, fronteriza con Pakistán, acabó rindiéndose poco después. El 26 de diciembre de 2001, en uno de los hechos más polémicos de la guerra, el secretario de Defensa aborta una operación para mandar tropas americanas al complejo de Tora Bora, destinadas a la captura del Mulá Omar y de Osama Ben Laden, cuya presencia era estimada en la zona, -acabando con toda posibilidad de que fuesen encontrados según algunos analistas-. Para enero de 2002, Estados Unidos y la Liga del Norte controlaban la práctica totalidad del país, pese a que algunas operaciones militares continuaban y a finales de ese mes, en su famoso discurso sobre el Estado de la Unión, el presidente Bush anunció la existencia de un “eje del mal” que sería el objeto de su política estratégica subsiguiente en el seno de la “Guerra contra el Terror”⁶⁶⁴. Finalizaba el conflicto afgano, pero empezaban los problemas reales de la ocupación, en tanto que la atención internacional se dirigía hacia Irak, siguiente escenario de la denominada “Guerra contra el Terror”.

A nivel político y para dirigir Afganistán, a principios de diciembre de 2001 en Bonn, fue elegido por el Consejo de Líderes Afganos como presidente del gobierno interino afgano el líder pastún Hamid Karzai, futuro presidente de Afganistán –perteneciente a la misma tribu que el rey Zahir Sha; la Durrani-. El antiguo presidente afgano Rabbani, estuvo junto a él tras la elección, siendo su profundo silencio un motivo de vergüenza para más de un analista.⁶⁶⁵ En cualquier caso, Karzai fue propuesto como candidato de consenso frente a un avejentado rey Zahir Sha –que contaba más de 80 años- a propuesta de Pakistán y la Liga del Norte entre otros, manteniendo al rey como figura simbólica de unidad entre los afganos.⁶⁶⁶ El citado presidente tomaría posesión de su cargo el 22 de diciembre en Kabul, en presencia de una delegación de líderes tribales que acudieron expresamente a la citada ciudad para atender el acto.⁶⁶⁷ Este acto, en cierto sentido, tras una suerte de traspaso de poderes del antiguo presidente Rabbani a Karzai, manteniendo una cierta continuidad de la legitimidad entre el antiguo gobierno mujáidin y el proceso de construcción estatal que siguió al derrocamiento de los talibán, se convirtió en un homenaje al asesinado Ahmed Sha Massoud, cuyo rostro decoraba las paredes de la sala.⁶⁶⁸ Muy pronto tendría que ocuparse de algunos problemas como el retorno del polémico Hekmatyar desde Irán, que llegó a declarar que “los afganos

⁶⁶⁴ *Íbid*, ps. 308-313.

⁶⁶⁵ *Íbid*, ps. 307-308.

⁶⁶⁶ DOBBINS, J.F. (2008), *After the Taliban...op.cit.*, ps. 74-75.

⁶⁶⁷ TANNER, S. (2003), *Afganistan...op.cit.*, p. 310.

⁶⁶⁸ DOBBINS, J.F. (2008), *After the Taliban...op.cit.*, ps. 113-116.

preferían una guerra civil, antes que ser ocupados por extranjeros”.⁶⁶⁹ No era sino el primero de muchos problemas que acabarían por llegar.

Una vez analizado el devenir histórico del conflicto debemos preguntarnos acerca de las motivaciones del Conflicto de Afganistán. Algunos autores han tendido a atribuir el desencadenamiento del citado conflicto a cuestiones de carácter geopolítico y a diversos intereses materiales. No es posible obviar, que los citados intereses geoestratégicos, tal y como hemos visto con anterioridad han guiado la acción exterior de la Administración Estadounidense durante la Guerra Fría. De tal modo, la contención de la Unión Soviética primero, o de Rusia e Irán después, así como la necesidad de frenar el comercio de opio, de garantizar la estabilidad para que los gaseoductos de la zona puedan transcurrir en una situación de mínima estabilidad política –en interés no solo de sus multinacionales tipo UNOCAL sino del bienestar de su comunidad política- e incluso el apoyo de Estados Unidos a un aliado cercano como es el régimen pakistaní han estado tradicionalmente presentes. Sin embargo, tal y como comenta Olivier Roy, atribuir el conflicto afgano y la posterior ocupación a “oscuros intereses geopolíticos” no resiste un análisis empírico realizado de forma somera.⁶⁷⁰

Como comenta el citado autor con acierto, estaríamos hablando de gaseoductos y no de oleoductos; producto que no es estratégico para las empresas estadounidenses, dado que el mercado indio no resulta rentable –tal y como explica el abandono de la compañía UNOCAL de la construcción de uno de los proyectos más importantes de este tipo por miedo a las tensiones y conflictos entre la India y su vecino Pakistán-. La única forma de hacerlo rentable sería construir un gaseoducto que se dirigiese a través de Irán, lo que obligaría a construir un gaseoducto submarino –como ha intentado la empresa TOTAL- o una fábrica de licuefacción, lo que dispararía sus costes. A esto se añade que la propia Rusia, no solo no constituye una amenaza para los intereses de las empresas occidentales, sino que requiere de Occidente para que su economía sobreviva, pues un 65 % de sus exportaciones de hidrocarburos se dirigen a Europa.⁶⁷¹ Es también posible añadir el argumento que plantearían Mearsheimer y Walt en relación al papel de las empresas petroleras en la Guerra de Irak, cuya influencia en los procesos de toma de

⁶⁶⁹ TANNER, S. (2003), *Afganistan...op.cit.*, p. 320.

⁶⁷⁰ ROY, O.(2003), *Después del 11 de septiembre...op.cit.*, ps. 46-50.

⁶⁷¹ *Íbidem*, ps. 47-48.

decisiones estadounidenses tiende a ser exagerada de forma conspirativa. Como bien dicen ambos autores lo que las empresas quieren es “ganar más dinero, no una guerra”.⁶⁷² Esto no quiere decir que la situación geopolítica de Afganistán no haya tenido importancia de cara a la comprensión del conflicto. De hecho, la situación regional pesó y mucho durante bastante tiempo antes del 11 de Septiembre en la situación interna afgana, con unos vecinos –Tajikistán, Uzbekistán, Pakistán e incluso Irán o Rusia- implicados plenamente en el conflicto y defendiendo a sus partidarios. Pakistán –por razones tanto de competición geopolítica frente a la India o de seguridad como también de estabilidad o intereses económicos por la posición estratégica de Afganistán en las rutas comerciales de Asia Central vitales para el comercio pakistaní-, Emiratos Árabes Unidos o Arabia Saudita manteniendo buenas relaciones durante años al régimen talibán –considerando, no sin razón, que eran los únicos capaces de mantener la estabilidad en un Estado desgarrado por diversas guerras civiles o intervenciones- y el resto en su contra por cuestiones de seguridad interna o regional.⁶⁷³ En este sentido el cambio de posición del presidente Musharraf, haciendo de la necesidad virtud, a la hora de apoyar la intervención estadounidense contra la opinión de parte de su población en las encuestas, apoyándose en el argumento de la necesidad de evitar que Pakistán fuese aislada políticamente en su competición geopolítica frente a la India –obligándole a cambiar relativamente su política frente a grupos religiosos radicales de su propio país-; explica bastantes cosas.⁶⁷⁴ Cuestión distinta es la posición estadounidense.

No es posible obviar que. –incluso desde un punto de vista mínimamente lógico o de la más evidente sensatez- dado lo que los ataques del 11 de Septiembre de 2001 supusieron para Estados Unidos– a nivel político, económico, social y humano-, en el desencadenamiento del conflicto de Afganistán, un Estado que jamás se pensó en atacar de forma previa a los atentados terroristas; ha pesado en gran medida la necesidad de castigar y suprimir la existencia del santuario terrorista que dio cobijo a los autores intelectuales de los mismos –sean o no al-Qaeda y los talibán una versión radical de la resistencia islamista a la “occidentalización”, que comenzaría con la colonización, como

⁶⁷² MEARSHEIMER, J. J. y WALT, S. M. (2007), *El lobby de Israel y la política exterior de Estados Unidos*, Ed. Taurus, Madrid, p. 413.

⁶⁷³ MAGNUS, R.H. y NABY, E. (2000), *Afghanistan. Mullah, Marx and Mujahid*, Ed. Westview Press, Boulder, Colorado, ps. 158-207.

⁶⁷⁴ DORRONSORO, G. (2005), *Revolution Unending. Afghanistan: 1979 to the Present*, Ed. Hurst & Co., Londres, ps. 346-352.

afirman algunos autores⁶⁷⁵-. Cuestión diferente sería la de la incompetencia, el desconocimiento de la historia afgana y los errores estratégicos –como el materializado por Donald Rumsfeld y el agotamiento de las posibilidades de capturar a Ben Laden y a Omar en Tora Bora, probablemente debido al miedo a las pérdidas de soldados estadounidenses por el efecto de los *body bags* que ya vimos en Somalia-, que condujeron a no cumplir uno de los principales objetivos de la guerra y al desastre posterior, una vez establecido el protectorado.⁶⁷⁶ Hay quien considera Afganistán, en realidad, la primera y única intervención producida realmente como consecuencia del comienzo de la “Guerra contra el terror”.⁶⁷⁷ Es una afirmación para la que realmente no faltan argumentos, dada la falta de conexiones entre Shaddam Hussein y al-Qaeda, como se verá en la Guerra de Irak. Otros autores consideran que el conflicto de Afganistán, en realidad supuso la justificación buscada por algunos líderes estadounidenses para desarrollar una estrategia hegemónica que permitiría ampliar la presencia militar estadounidense por Asia Central, poner en práctica la estrategia de Rumsfeld –opuesta a la defendida por Powell- en relación a intervenciones *light* con un número reducido de tropas -apoyada en la sofisticación tecnológica- y desencadenar el concepto útil de “Guerra contra el Terror” que justificaría tal expansión y llevaría a la Guerra de Irak.⁶⁷⁸ De hecho, algunos estudiosos de la revolución militar que se produciría entre la Guerra del Golfo y el conflicto de Irak de 2003, plantean una suerte de “modelo afgano” que se identificaría con la estrategia desarrollada por el propio Donald Rumsfeld en cuanto a sofisticación tecnológica, rapidez y contundencia de la acción y número limitado de tropas que conduciría al descabezamiento del régimen talibán y serviría de ejemplo para la futura Guerra de Irak.⁶⁷⁹

En cualquier caso, lo que aquí sostengo no es que no existan intereses estratégicos ya que, de hecho, son bastante evidentes en lo que respecta a cuestiones de seguridad y no son contradictorios con las intenciones de establecer una democracia liberal en Afganistán; sino que, nuevamente, la combinación de intereses estratégicos y de ideales y valores han influido en la decisión tanto de Estados Unidos como de la comunidad

⁶⁷⁵ BLANCARTE, R. J. (2001), *Afganistán. La revolución islámica frente al mundo occidental*, Ed. Jornadas, Mexico DF, ps. 11-22 y 239-270.

⁶⁷⁶ SCHEUER, M. (2008), *Marching Toward Hell. America and Islam after Iraq*, Ed. Free Press, Nueva York, ps. 99-116.

⁶⁷⁷ ROY, O. (2003), *Después del 11 de septiembre...op.cit.*, p. 31.

⁶⁷⁸ DORRONSORO, G. (2005), *Revolution Unending...op.cit.*, ps. 317-322.

⁶⁷⁹ SHIMKO, K. L. (2010), *The Iraq Wars and America's Military Revolution*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, ps. 134-142.

internacional para establecer una democracia liberal en Afganistán como antídoto contra el terrorismo –situación que, no obstante, sería asumida gradualmente y consolidada con la adopción de la estrategia estadounidense de expansión de la democracia, con la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional en 2002-. Asimismo, ha sido reconocido que las propias presiones del mismo presidente Karzai a favor de incluir a Afganistán en el proyecto democratizador de la Administración Bush para el Próximo Oriente existieron, a efectos de lograr un apoyo duradero por parte de Estados Unidos a su gobierno, y por lo que se recoge en los discursos y documentos analizados en el capítulo previo, parece que se logró.⁶⁸⁰

El hecho de que el desencadenamiento de esta intervención haya producido precisamente, uno de aquellos procedimientos de *state-building*, que el candidato George W. Bush había rechazado inicialmente como enormemente farragosos y a los que inicialmente se había opuesto frente a otras opciones de cariz más “realista”⁶⁸¹, muestra como la necesidad de construir una democracia en Afganistán como sí de un antídoto contra el terrorismo y la violencia se tratase; ha pesado en la Administración Estadounidense, tal y como se recogió en los discursos y documentos oficiales de la Administración. Hay quien considera que esta obsesión con la construcción de una democracia en Afganistán no es para nada nueva, así Michael Scheuer, plantea como aquellos diplomáticos remitidos por Estados Unidos tras la victoria mujaidín sobre el gobierno pro-soviético, trataron de convencer –de una forma bastante ingenua- a los líderes afganos de las bondades de la democracia liberal como forma de gobierno. Naturalmente, tal empeño se saldó con un rotundo fracaso.⁶⁸² No obstante la estrategia neoconservadora, que tomó los mismos ejemplos que Scheuer denuncia como una reminiscencia de la Guerra Fría y del éxito vivido en Japón y Alemania –con circunstancias totalmente distintas- volvería a intentarlo, tal y como veremos a continuación desde un punto de vista empírico.

No todos los autores comparten esta visión. Steve Coll en su famoso relato del papel de la CIA en los acontecimientos que llevaron al 11 de Septiembre plantea que uno de los

⁶⁸⁰ WEINBAUM, M.G. (2006), “Rebuilding Afghanistan. Impediments, Lessons and Prospects”, en FUKUYAMA, F.,ed, *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Ed. The John Hopkins University Press, Baltimore, p. 143.

⁶⁸¹ ROY, O.(2003), *Después del 11 de septiembre...op.cit.*, p. 39.

⁶⁸² SCHEUER, M. (2008), *Marching Toward Hell...op.cit.*, ps. 39-40.

grandes fracasos de las agencias de inteligencia estadounidense fue la incapacidad de aprovechar la oportunidad inmediatamente posterior al fin del régimen pro soviético de Afganistán para establecer un régimen estable que pudiese evitar los acontecimientos posteriores. Pese a las continuas advertencias de agentes sobre el terreno en relación a las actividades de al-Qaeda o de los talibán y de los lazos fijados con destacadas personalidades del Afganistán del momento como Massoud, Afganistán no sería en ningún momento una prioridad para las autoridades estadounidenses –particularmente las Administraciones de Clinton o Bush hijo que siguieron considerando el terrorismo como habían hecho en los años 80, pese a las continuas advertencias sobre el tema en cuanto a la realización de atentados a gran escala e incluso con aviones- y el papel de la CIA parecería confirmarla como una agencia de gran importancia en cuanto a recursos tecnológicos y escasa en cuanto a los recursos humanos disponibles. Pero incluso en el primer aspecto el retraso en adoptar el dron –avión no tripulado- como instrumento en la lucha antiterrorista sobre el terreno en Afganistán pondría en cuestión el primer aspecto. De hecho, el apoyo de cara a un cambio de régimen había sido rechazado con anterioridad al 11 de Septiembre, cuando los opositores de la Liga del Norte, lo solicitaron al Departamento de Estado. Cuando quisieron actuar –convenciéndose de que los talibán no ayudarían a desmantelar al-Qaeda en el momento inmediatamente anterior al 11-S-, armando a la oposición tanto de Karzai como de Massoud, el citado líder fue eliminado y la propia operación pareció quedar abortada ante la imposibilidad de encontrar un líder de un carisma o relevancia equivalente. Mención especial merecerían además, los ofrecimientos a Pakistán para que les ayudase a capturar a Ben Laden, interviniendo en el régimen que contribuyeron a crear a cambio de cesar en sus exigencias de establecimiento de una democracia al régimen del general Musharraf o el ofrecimiento de ayudas económicas a los talibán a cambio de su apresamiento y entrega.⁶⁸³

Tras el conflicto se establecería el subsiguiente protectorado internacional, con el clásico objetivo de las políticas de paz democrática de combinar la construcción de una democracia segura, estable y próspera con la consecución de intereses estratégicos y geopolíticos, como es la derrota de aquellos terroristas que fueron capaces de atacar el corazón mismo de Occidente y prevenir futuros atentados. Naturalmente, y como ya se

⁶⁸³ COLL, S. (2004), *Ghost Wars. The Secret History of the CIA, Afghanistan and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*, Ed. Penguin Books, Nueva York, ps. 3-17 y 543-588.

había visto a través de los diferentes ejemplos históricos, la ocupación sería mucho más dura y difícil que el conflicto inicial. El problema es que, al igual que ocurrió con las intervenciones inspiradas en la propia doctrina Clinton, la Administración Bush tampoco fue capaz de establecer una democracia segura, estable y próspera en territorio afgano ni solucionar los problemas geopolíticos inherentes a Afganistán –que vimos presentes en los discursos políticos analizados- con semejante política. Todo lo anterior hará desconfiar profundamente de las políticas de paz democrática como receta para solucionar los problemas del mundo y confirmará la posición sostenida anteriormente sobre el desconocimiento absoluto sobre como se construye una democracia liberal, de las que no se harían la guerra entre sí.

El establecimiento del protectorado internacional afgano nuevamente estaría condicionado por el conflicto histórico, ya descrito a grandes rasgos. El principal objetivo geopolítico de la Administración Bush en el protectorado internacional, es como hemos visto, combatir a los movimientos fundamentalistas y terroristas que provocaron el 11 de Septiembre. Para la consecución de este objetivo sería esencial el cambio de régimen por la fuerza primero, y a continuación la construcción de la democracia en Afganistán, algunos de cuyos hitos serían la convocatoria de unas elecciones –que volverán a repetirse en agosto de 2009-, el establecimiento de una constitución y también de una loya jirga o asamblea. Las propias resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1378 de 14 de noviembre de 2001, respaldando el citado proceso de Bonn y la 1383 de 2001 irían en este sentido. A estas Resoluciones iniciales caben añadirse la 1386 de 20 de diciembre de 2001, donde se crea la ISAF o Fuerza Internacional de Asistencia a la ONU en Afganistán y la 1401 de 2002, donde se establece la UNAMA o Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán –que apoyaría los esfuerzos por el State-Building y el éxito del Proceso de Bonn-.⁶⁸⁴

Para entender las dificultades que tendría el nuevo protectorado internacional en cumplir sus objetivos debemos analizar la situación en la que se encontró Afganistán, una vez finalizada la guerra –y que en parte es consecuencia de la propia operación

⁶⁸⁴ TADJBAKSH, S. (2009), “Afghanistan” en ANTONINI, B., ed, *Security Council Resolutions Under Chapter VII: Design, Implementation and Accountabilities. The cases of Afghanistan, Cote d’Ivoire, Kosovo and Sierra Leone*, Ed. FRIDE, Madrid, ps. 21-22.

Libertad Duradera-. De tal modo, Estados Unidos habría logrado la consecución de algunos de sus objetivos estratégicos como serían la muerte de 3.000 o 4.000 soldados talibanes, la captura de unos 7.000 prisioneros, el reforzamiento de su posición en Asia Central o la reducción de la capacidad de aquellos Estados que patrocinan grupos terroristas para actuar. Sin embargo, también tuvo como resultado no deseado la muerte de 1.000 o 1.300 civiles por causa directa de los bombardeos –que continuarían repitiéndose al combatir contra la insurgencia talibán en años posteriores-, 800 bajas en combates posteriores a la guerra y un mínimo de 3.000 civiles fallecidos atribuibles al impacto de la guerra en los refugiados y las crisis de subsistencia que se desataron como consecuencia.⁶⁸⁵

Además existieron otras consecuencias perniciosas como consecuencia de lo ya afirmado, la primera el crecimiento de una economía informal fundamentada en el tráfico de opio, que llegaría a producir el 50 % del Producto Interior Bruto afgano. La segunda, el creciente poder de los señores de la guerra que consiguieron mantener ejércitos privados de miles de hombres –en casos especialmente destacados como Ismail Khan, Abdul Rashid Dostun, Muhammad Karim Khalili, Burhanuddin Rabbani o Gul Agha Shirzai-, que además conservaron una influencia política esencial, en ocasiones respaldada por un asiento en la asamblea. El tercero sería la resistencia talibán, que como consecuencia especialmente de la atención creciente prestada durante años al problema iraquí, permitiría que estos tuviesen notables avances.⁶⁸⁶ Todos estos factores constituirían un notable obstáculo para que el trípede de la paz democrática pudiese entrar en funcionamiento y auguraría de nuevo malos resultados.

En lo que respecta al establecimiento del protectorado internacional, los objetivos genéricos que ya vimos en el caso kosovar son prácticamente trasladables al supuesto afgano. Así se observa en lo que respecta al establecimiento de instituciones democráticas estables, garantizar el orden público y el Estado de Derecho, el respeto a los derechos y libertades civiles o la consecución del desarrollo económico y la estabilidad del país –de nuevo el trípede de la paz democrática-. Sin embargo, cabe destacar otro elemento que lo separa de supuestos como el de Kosovo y lo acerca a otros

⁶⁸⁵ CONETTA, C. (2002), “Strange Victory...*op.cit.*, ps. 4-9.

⁶⁸⁶ SEDRA, M. y MIDDLEBROOK, P. (2005), “Revisioning the International Compact for Afghanistan” en *Foreign Policy in Focus*, 2 de noviembre, p. 15.

como el protectorado “americano” de Irak. Se trata de la importancia decisiva del factor de la seguridad⁶⁸⁷ que permitiría, entre otras cuestiones, la expansión definitiva del gobierno central encabezado por Karzai, así como la derrota definitiva de los talibanes y la erradicación política de los señores de la guerra y los narcotraficantes.

Con la consecución del factor descrito se conseguiría que el establecimiento del Estado democrático afgano fuese un éxito, asegurando un fuerte pilar que haría considerablemente más fácil la consecución del resto. Por ello, debemos analizar hasta qué punto las “buenas intenciones” concretadas en el discurso de los líderes políticos han conseguido cumplirse y llevarse a la práctica. Podemos resumir los principales objetivos de la administración internacional en el caso afgano principalmente en tres: (1) el establecimiento de instituciones democráticas y gobernanza; (2) la seguridad, el imperio de la ley y las fuerzas armadas; (3) la consecución del desarrollo económico del país.⁶⁸⁸

En primer lugar y antes de hablar sobre el establecimiento de las instituciones democráticas, es necesario hacer una breve referencia en relación a la composición étnica y la tradición política de Afganistán. Tal y como comentamos en el devenir histórico de los acontecimientos en Afganistán; en el territorio del citado Estado existen una gran pluralidad de grupos étnicos entre los que destacarían la etnia pastún, que supondría entre un 40 % y un 60 % de la población estatal total según los autores y la que realmente ha detentado el poder, durante la mayor parte de la existencia del estado – los propios monarcas afganos pertenecían a este grupo étnico.⁶⁸⁹ Las otras tres etnias más importantes de Afganistán son los tayikos, grupo étnico de lengua persa y religión suní que residen mayoritariamente en las provincias del norte de Afganistán y suponen un 25 % de la población, los hazaras de religión musulmana chiita y dialecto persa que suponen alrededor de un 20 % y los uzbekos, de religión suní y lengua turcomana que suponen un 10 % aproximado de la población. No obstante, es necesario destacar que

⁶⁸⁷ Tanto en lo que respecta a la lucha contra los reductos del régimen talibán o algunos señores de la guerra, como a la delincuencia en su doble vertiente de tráfico de armas y de estupefacientes, dada la importancia del cultivo del opio para la economía afgana.

⁶⁸⁸ *Ibidem*, ps. 13-16.

⁶⁸⁹ GLATZER, B. (2001) “Is Afghanistan in the Brink of Ethnic and Tribal Disintegration” en MALEY W., ed, *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, Ed. Hurst and Company, Londres, ps. 169-172.

dado el elevado índice de natalidad existente y la ausencia de datos absolutamente fiables hacen que estos sean algo azarosos.

Es necesario especificar que el hecho de pertenecer a un determinado grupo étnico no quiere decir que se pertenezca a un determinado grupo político. De tal forma, encontramos partidarios de diferentes etnias en aquellos partidos que apoyasen la monarquía o el gobierno comunista, por mucho que hubiese mayorías en alguno de ellos. Sí que es necesario destacar que la gobernanza en Afganistán ha procedido, a menudo, de los acuerdos entre distintos grupos étnicos, pues si bien la llave del gobierno y los cargos más destacados del Estado han sido propios de los pastunes, es muy raro históricamente encontrar gobiernos apoyados exclusivamente por un único grupo étnico –si bien la represión contra las minorías también ha estado presente en algunos gobiernos como el de los talibán-. Esto ha hecho necesaria la existencia de pactos políticos entre ellos para poder acometer la gobernanza del Estado. Estos grupos étnicos se han organizado tradicionalmente en tribus, que según diferentes autores habrían establecido lazos de solidaridad o conflicto a través de vínculos de sangre, enemigos comunes, o determinados recursos. Suelen ser divididas desde un punto de vista geográfico o bien genealógico. La existencia de un antepasado común es otro de los rasgos más importantes de las tribus –algunos de los cuales pretender remontar un ancestro común hasta los compañeros de Mahoma-.⁶⁹⁰

Es necesario destacar que el factor tribal, si bien supone el reconocimiento de divisiones en Afganistán, no quiere decir que suponga necesariamente la existencia de conflictos, pues si bien se han utilizado las diferencias con fines políticos y han existido momentos de represión, la existencia de acuerdos también ha sido muy común.⁶⁹¹ Cuestión diferente es la necesidad de reconocer la existencia de determinados conflictos históricos y de la identidad y derecho a la participación política de las diferentes minorías, garantizando la existencia de un sistema descentralizado, que ya hace tiempo está siendo debatido.⁶⁹² Es de destacar, asimismo, la existencia de diversas figuras tradicionales en el sistema afgano como los *khan* o líderes destacados y la adopción de muchas de las decisiones más relevantes para la comunidad en *jirgas* o asambleas de

⁶⁹⁰ *Íbidem*, ps. 173-178.

⁶⁹¹ *Íbid*, ps. 177-181.

⁶⁹² NAZIF SHAHRANI, M. (2001) “The Future of the State and The Structure of Community Governance in Afghanistan...*op.cit.*, ps. 236-242.

distinto nivel, que además supondrían un precedente para las instituciones democráticas asentadas durante el protectorado y de la que procedería la *loya jirga* o parlamento afgano. Asimismo, existen referencias hacia un concepto de asamblea más igualitario y que se reuniría periódicamente, en referencia a la comunidad de creyentes o religiosa – *umma*- que recibiría el nombre de *shura*⁶⁹³. Las instituciones históricas que se encontraron en territorio afgano, serían aprovechadas por las fuerzas internacionales para poner en marcha el proceso de democratización del Estado afgano, primer objetivo del protectorado internacional

El inicio del proceso de *state-building*, a los que como ya vimos en el capítulo anterior, se había opuesto inicialmente la Administración Estadounidense, estaría marcado por el nombramiento de un Enviado Especial a la oposición afgana durante la intervención; a cuyo frente se situaría al veterano James F. Dobbins, con cierta experiencia ya en otros procesos de construcción estatal, como los de Haití, Bosnia o Kosovo, que ya vimos en relación a la Administración Clinton. En este equipo se encontrarían otros destacados representantes como Richard Haass, Frank Miller, Christina Rocca y el afgano-americano Zalmay Khalilzad, probablemente el más cualificado de todos para la misión –y el único que podía hablar a los dirigentes afganos en su propia lengua-. Muy pronto, las negociaciones para formar un gobierno afgano se pondrían en marcha, comenzando con la reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas a 9 de noviembre de 2001, donde se decidió que las subsiguientes negociaciones, solo el denominado Grupo de 6 + 2 –los seis Estados fronterizos con Afganistán más Rusia y Estados Unidos- tomarían parte en las mismas. Fue un momento en el que –pese a las convicciones unilateralistas de la Administración Bush- se decidió que la “diplomacia multilateral”, por lo general más eficiente que la bilateral, sería la decisiva en las citadas negociaciones, incluyendo incluso a Irán, un Estado considerado enemigo, pero menos radical –como afirma acertadamente Dobbins- que algunos de los aliados más cercanos en la región del Próximo Oriente como Arabia Saudita o Egipto y que demostraría tener un papel muy constructivo en las negociaciones en Bonn.⁶⁹⁴

⁶⁹³ GLATZER, B. (2001), “Is Afghanistan in the Brink of Ethnic and Tribal Disintegration...*op.cit.*”, p. 176.

⁶⁹⁴ DOBBINS, J.F. (2008), *After the Taliban...op.cit.*, ps. 12-48.

Como vimos, y una vez derribado el régimen talibán del poder; se puso en marcha una iniciativa que sería denominada el Proceso de Bonn, que arranca en octubre-noviembre de 2001, con el objetivo claro de avanzar en la consecución o el objetivo final de establecer una democracia liberal en Afganistán. Los grupos representado en las negociaciones llevadas a cabo en la citada ciudad alemana, fueron la Alianza del Norte –apoyados por Irán y Rusia-, el denominado Grupo de Roma –grupo moderado mayoritariamente pastún, llamado así porque el lugar de residencia en el exilio del rey Zahir Sha estaba en Roma-, un grupo de exiliados en Chipre apoyados por Irán y un grupo de Peshawar apoyados por Pakistán. Las negociaciones internas serían dirigidas por el enviado especial de Naciones Unidas Lakhdar Brahimi –al que ya vimos en Haití-

⁶⁹⁵

No obstante, también estuvieron presentes las diferentes legaciones internacionales que componían el citado grupo de 6+2. En tanto que Brahimi se encargó de las negociaciones a nivel interno, la dirección de las negociaciones internacionales sería asignada al Enviado Especial de Estados Unidos Dobbins, que negociaría con las mismas el apoyo al gobierno que los grupos afganos estaban acordando entre ellos. Fue precisamente en estas negociaciones donde se comenzó a hablar de elecciones, no a propuesta de Estados Unidos –que por aquel entonces no había aprobado la Estrategia de Seguridad Nacional, donde se consagraba tal extremo- sino del diplomático iraní Javad Zarif, a efectos de incluirlas en el documento final. Las tesis iraníes fueron en consonancia con las de Estados Unidos en el citado proceso, frente a las que sostenía su aliado Pakistán –del que nadie olvidaba su papel en la promoción del movimiento talibán-.⁶⁹⁶ El presidente George W. Bush ofrece una visión distinta en sus memorias y plantea que él estuvo de acuerdo desde el principio con la idea de que los afganos eligiesen a sus propios líderes, así como con la convocatoria de elecciones; pudo ser así, pero eso no se traduce necesariamente en que el embajador Dobbins tuviese esa propuesta desde el principio.⁶⁹⁷

En las negociaciones internas para la formación de un gobierno interino, Brahimi intentó reducir al máximo la influencia de la Liga del Norte, pese a lo cual, recibió más

⁶⁹⁵ FARAMIÑAN, J.M. Y PARDO DE SANTAYANA, J. (2009), *El conflicto de Afganistán*, Ed. Ministerio de Defensa, Madrid, p. 126.

⁶⁹⁶ DOBBINS, J.F. (2008), *After the Taliban...op.cit.*, ps.72-84.

⁶⁹⁷ BUSH, G.W. (2010), *Decision Points...op.cit.*, ps. 197-198.

nombramientos que cualquier otro de los grupos –pese a que se trató de compensar al Grupo de Roma con el nombramiento de Karzai como presidente del gobierno interino-. Así, la Alianza del Norte obtuvo 17 nombramientos en el gabinete, el Grupo de Roma 8 y los de Chipre y Peshawar uno cada uno.⁶⁹⁸ Las últimas polémicas en torno a la concesión de ministerios a los grupos minoritarios fueron superadas gracias a la intervención rusa –que amenazó con suprimir su apoyo económico a la Liga del Norte si no se adhería al documento- y a la intervención iraní, con lo que el acuerdo pudo anunciarse por parte del canciller alemán Gerhard Schroeder.⁶⁹⁹ El gobierno interino crearía una comisión para organizar una Loya Jirga en un periodo de 6 meses. Esta asamblea nacional debería formar un gobierno de transición, con el objetivo de redactar una constitución democrática y elegir un gobierno en el plazo de dos años. En aquel momento, existían tres tendencias políticas predominantes; la de los moderados, encabezados por el antiguo rey Zahir Sha y por Hamid Karzai, el radicalismo islámico encabezado por la Alianza del Norte y el de los señores de la guerra, marcado por el interés personal de los mismos. Se debatió también la organización de una fuerza de paz, cuyo tamaño no debería superar los 5.000 efectivos y que se desplegaría en Kabul, en tanto que Fahim, líder de la Liga del Norte, desplegaría las suyas propias alrededor de la ciudad.⁷⁰⁰

El citado proceso estaría respaldado por la Misión de Naciones Unidas en Afganistán, la UNAMA, que se encargaría en un principio también de la Misión Internacional de Asistencia a la Seguridad o ISAF hasta el año 2003, cuando pasaría a manos de la OTAN. Se estableció, pues, un sistema dual en el que Naciones Unidas asesoraba al gobierno afgano sobre las medidas a tomar y se procedía a la construcción de las instituciones estatales necesarias –y democráticas- y los países de la coalición internacional –principalmente Estados Unidos, a través de la Operación Libertad Duradera y los miembros de la OTAN con la ISAF- se encargarían de las cuestiones de seguridad a efectos de hacer el proceso de *state-building* posible. Dicho proceso tendría tres fases en lo que respecta a la Misión Internacional. Una primera fase correspondería a la implementación inicial del Acuerdo de Bonn, con cuatro objetivos concretos: 1-

⁶⁹⁸ FARAMIÑAN, J.M. Y PARDO DE SANTAYANA, J. (2009), *El conflicto de Afganistán...op.cit.*, ps. 126-127.

⁶⁹⁹ DOBBINS, J.F. (2008), *After the Taliban...op.cit.*, ps. 92-97.

⁷⁰⁰ FARAMIÑAN, J.M. Y PARDO DE SANTAYANA, J. (2009), *El conflicto de Afganistán...op.cit.*, p., p. 127.

Poner las bases para proceder con la construcción estatal en Afganistán, apoyar el proceso de democratización y establecer los cimientos para las instituciones del Estado. 2- Monitorización y recabar información sobre abusos cometidos en relación a los derechos humanos. 3- Coordinar los esfuerzos en la reconstrucción y recuperación de forma coordinada con el gobierno interino y con sus sucesores. 4- Promover la reconciliación nacional.⁷⁰¹

Tras las negociaciones y el acuerdo se convocó a principios de 2002 una conferencia de donantes en Tokio, donde las principales potencias acabaron donando 5.000 millones de dólares al ejecutivo afgano. De esta cantidad Estados Unidos aportaría unos 290 millones de dólares –un 5 % del total, en tanto que Irán aportaría unos 540 millones. En este sentido, se ha criticado la actitud de Estados Unidos por dotar insuficientemente al proceso de construcción estatal, en tanto que volvía sus ojos, en mayor medida, al vecino Irak. Dados los escasos esfuerzos de Estados Unidos, en este sentido, Brahimi – consciente de las limitaciones de Naciones Unidas- no adoptó tampoco un perfil alto en cuestiones de seguridad. En la búsqueda de nuevos donantes, el Banco Mundial colaboraría activamente en la recuperación económica pero no en la construcción de instituciones policiales o judiciales, incrementándose, en cambio, las aportaciones de los países de la región.⁷⁰² Precisamente algunos de los principales donantes internacionales se repartirían la reconstrucción de diferentes instituciones –Italia la justicia, Reino Unido la lucha contra la contra el narcotráfico, Alemania la policía y Japón el desarme, con unos resultados deplorables.⁷⁰³

En relación al proceso político, el propio Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan, presenta un informe a 18 de marzo de 2002 sobre el tema, denunciando la situación de pobreza existente en el citado estado y la necesidad de plantearse objetivos limitados, que fuesen susceptibles de ser alcanzados. En el mismo informe, se establece la necesidad de establecer una *loya jirga* o parlamento de emergencia, cuyo establecimiento no debería ir más allá de junio de 2002. Kofi Annan afirmaría literalmente en el citado informe que si esta es aceptada “se reducirá en gran medida el

⁷⁰¹ TADJBAKSH, S. (2009), “Afghanistan...*op.cit.*”, ps. 22-26.

⁷⁰² DOBBINS, J.F. (2008), *After the Taliban...op.cit.*, p. 120-127.

⁷⁰³ GOODSON, L.P. (2006), “The Lessons of Nation-Building in Afghanistan”, en FUKUYAMA, F., ed, *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Ed. The John Hopkins University Press, Baltimore, ps. 149-150.

riesgo de que se reanude la guerra”. Las dificultades existentes para llevar a cabo el citado proceso, no serían reconocidas hasta julio de 2002 en un nuevo informe que recogería que la guerra solo puso fin a las operaciones militares, pero reconocía la presencia y actividad creciente tanto de los talibán como de al-Qaeda.⁷⁰⁴ Asimismo y desde el principio existieron ciertos problemas de legitimidad de cara a la población, que consideró que debía darse prioridad a la legitimidad del gobierno, frente a lo que sucedía con la Comunidad Internacional –que priorizaba la cuestión de la soberanía-; la cuestión es que el aspecto más relevante para los afganos de legitimidad lo constituía que el Estado proveyese de los servicios básicos esenciales y que la población pudiese acudir a ellos con igualdad de oportunidades. Precisamente por esto, gran parte de la población era partidaria de restablecer la monarquía –dando al rey un papel simbólico-

.⁷⁰⁵

Fue precisamente ante la lentitud de los avances, por lo que la Administración Estadounidense fomentaría una serie de cambios en su estructura de funcionamiento, dado los continuos choques de Khalizad con el Comité de Coordinación de Agencias para Afganistán del Departamento de Estado. Así, se concentraron en la persona de Khalilzad las figuras de enviado especial y embajador. Asimismo se conformaría un nuevo grupo de trabajo; el Grupo de Reconstrucción Afgano, separado a su vez de la embajada, formado por nueve miembros elegidos por el Departamento de Defensa. Este grupo tomaría el control de las funciones de desarme, organización del ejército y la policía, salud pública, educación, reconstrucción de infraestructuras etc. mientras se excluía a otras agencias como la USAID o la Oficina Internacional de narcóticos. También se crearía la AIOG, grupo dedicado a coordinar las diferentes agencias que colaboraban en las labores de reconstrucción.⁷⁰⁶ Pese a la profesionalidad de sus componentes y dado los enormes desafíos que afrontaba Afganistán, estas reformas no tendrían demasiado éxito en los objetivos planteados.

La *loya jirga* se convocaría en junio de 2002, en un ambiente de grandes tensiones y con una Liga del Norte dividida y un predominio claro de la facción tayika de Fahim en

⁷⁰⁴ FARAMIÑAN, J.M. Y PARDO DE SANTAYANA, J. (2009), *El conflicto de Afganistán...op.cit.*, p. 81-82.

⁷⁰⁵ STARR, S.F. (2006), “Sovereignty and Legitimacy in Afghan Nation-Building”, en FUKUYAMA, F.,ed, *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Ed. The John Hopkins University Press, Baltimore, ps. 108-112.

⁷⁰⁶ WEINBAUM, M.G. (2006), “Rebuilding Afghanistan...op.cit.”, ps. 137-139.

Kabul. Pese a la reelección de Karzai, la situación política iba cada vez más a la deriva, el ministro de transporte Abdul Raham había sido asesinado en febrero, los pastunes no alcanzaron la representación proporcional a su proporción dentro de la de la población de Afganistán y los moderados fueron derrotados frente a la facción tayika y los señores de la guerra. En noviembre de 2002, se aprobaría la Resolución 57/8 de la Asamblea General de Naciones Unidas, a efectos de analizar la marcha del denominado Proceso de Bonn, así como sus consecuencias en relación a la paz y la seguridad internacionales, poniendo de manifiesto la grave situación de los derechos humanos en el citado Estado y exhortando a la autoridad constituyente a tomar nota del asunto.⁷⁰⁷ Por otro lado, el claro predominio de miembros de la facción tayika en el gobierno –aunque el presidente fuese pastún-, también hacía cuestionar a muchos afganos la legitimidad real del gobierno.⁷⁰⁸

No sería hasta diciembre de 2003, cuando se convocaría una nueva *loya jirga* a efectos de redactar una Constitución para Afganistán. Este proceso corregiría los desequilibrios políticos y étnicos, únicamente de forma parcial. La citada constitución se redactaría de tal forma que se incluyese tanto la primacía del derecho civil, como la naturaleza islámica de la República de Afganistán. Algunos autores han denominado la adopción de la Constitución de la República afgana, para 4 de enero de 2004, un “paso de gigante” en la democratización del país. La carta constitucional afgana establece un sistema presidencial respaldado por un parlamento elegido democráticamente y dos Vicepresidencias para contener los excesos presidencialistas. Sería el primer texto constitucional desde la caída talibán y el octavo de la historia del país. La citada constitución estaría compuesta de 162 artículos, estaría escrita en pashto y dari y fue redactada por una Comisión de Revisión Constitucional compuesta por 35 miembros. El propio Kofi Annan la calificaría de “éxito histórico y paso importante en el proceso de paz. Lo que ilustra la determinación del pueblo afgano para poner en marcha un Estado estable y democrático”.⁷⁰⁹ Curiosamente y pese a la enorme diversidad étnica y cultural de su población, los negociadores optaron por un modelo de ejecutivo fuerte y

⁷⁰⁷ FARAMIÑAN, J.M. Y PARDO DE SANTAYANA, J. (2009), *El conflicto de Afganistán...op.cit.*, ps. 127 y 62-63.

⁷⁰⁸ STARR, S.F. (2006), “Sovereignty and Legitimacy in Afghan Nation-Building...op.cit.”, ps. 112-115 y 118.

⁷⁰⁹ FARAMIÑAN, J.M. Y PARDO DE SANTAYANA, J. (2009), *El conflicto de Afganistán...op.cit.*, ps. 127-128 y 180- 182.

centralizado para el Estado, sin manifestar ningún tipo de ansia separatista.⁷¹⁰ De hecho, la Constitución afgana recoge el reconocimiento de derechos como la igualdad, la libertad o la libertad de expresión, implementando medidas para lograr la igualdad efectiva y la participación en el proceso político de mujeres y grupos étnicos; reconociendo la oficialidad de la religión musulmana, pero manteniendo la libertad de culto. Asimismo, se establecieron dos cámaras elegidas por sufragio universal y un poder judicial –teóricamente- independiente.⁷¹¹

La aprobación de la Carta Magna fue considerada en su momento, un paso importante para la “consolidación del modelo democrático en Afganistán” y la realización de unas elecciones “limpias, libres y en condiciones de seguridad”. La declaración de París de 2008 afirmarí literalmente en relación a la importancia de estos avances que estamos ante “una paso crucial para consolidar la democracia en beneficio de todos los afganos”. También la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1806 de 2008, por la que la UNAMA asumiría la función de dirigir y coordinar a sus asociados internacionales con el fin de garantizar un apoyo coherente e integrado a las autoridades afganas en el proceso electoral y ayudar de manera puntual a la Comisión Electoral Independiente de Afganistán. Por el contrario, los intentos de Karzai por modificar la legislación a efectos de celebrar simultáneamente las distintas elecciones no han fructificado.⁷¹² De hecho, la celebración de elecciones en ambas cámaras con una diferencia de dos meses en la convocatoria no ha producido sino resultados cuestionables y ha convertido tal complejidad en una parte más del problema.⁷¹³

En el momento de aprobación de la Constitución de Afganistán existían –y existen todavía- dos problemas de enorme peso que el proceso político de Afganistán enfrentaba: 1-Establecer un gobierno central estable y 2- extender la autoridad del mismo más allá de Kabul. Por aquel entonces comenzaban ya a aflorar muchos de los problemas a los que debería hacer frente el Estado afgano como el crecimiento de la insurgencia y la fragmentación del territorio afgano en diferentes zonas controladas por diversos señores de la guerra como los históricos Dostun en Mazar i Sharif e Ismail

⁷¹⁰ STARR, S.F. (2006), “Sovereignty and Legitimacy in Afghan Nation-Building...*op.cit.*, p. 114.

⁷¹¹ FARAMIÑAN, J.M. Y PARDO DE SANTAYANA, J. (2009), *El conflicto de Afganistán...op.cit.*, ps. 182-186.

⁷¹² *Íbidem*, ps. 182-196

⁷¹³ GOODSON, L.P. (2006), “The Lessons of Nation-Building in Afghanistan...*op.cit.*, ps. 163-164.

Khan en Herat. El ministro de aviación civil, Mirwais Sadiq, hijo de Ismail Khan, sería asesinado el 21 de marzo de 2004, con el consiguiente enfrentamiento entre las diferentes facciones. Estados Unidos decidió no interponerse en sus querellas debido al temor a perder a sus aliados en territorio afgano frente a al-Qaeda y los talibán –los señores de la guerra- y a incrementar la inestabilidad de la situación. Pese a todas las dificultades y a la inseguridad, el 9 de octubre de 2004 se celebrarían las primeras elecciones presidenciales del país –inicialmente previstas para junio- en las que salió vencedor Hamid Karzai con el 55,4 % de los votos, lo que no hizo necesario recurrir a una segunda vuelta. El tayiko Yunis Qanuni obtuvo el 16,3 % de los votos, el hazara Hayi Mohamed Mohaqeq el 11,6 %, y el uzbeko Dostun el 10 %. Es de destacar que la presencia de numerosas personalidades, acusadas de crímenes de guerra y vulneraciones de derechos humanos en el parlamento afgano y en los principales debates políticos, redujo la legitimidad de las mismas, consolidando una cierta cultura de impunidad e incrementando la inestabilidad. Ya a principios de 2007, existió una iniciativa legislativa del parlamento, tendente a aprobar una Ley de Amnistía por los diferentes crímenes de guerra causados, asunto recurrente que volvería una y otra vez a debatirse. El creciente rechazo a un proceso político que sería observado como una imposición extranjera, así como la inseguridad y la alianza entre intereses tribalistas e islámicos comenzaron ya en aquel momento a arriesgar el citado proceso.⁷¹⁴

Por otro lado, la legitimidad del gobierno se estaba viendo comprometida por la propia acción de las ONG's, que acudieron al país y realizaron labores de indudable relevancia a la hora de reconstruir carreteras, quitar un millón de minas o fomentar la agricultura intensiva, pero a costa de menoscabar la posición del gobierno. Su disponibilidad de medios, además, ponía de manifiesto la escasez y la pobreza de los que disponía la Administración local. Por ello y en un encuentro que se produciría en abril de 2004, poco después de la Conferencia de Donantes de Berlín, Karzai declararía que haría más daño que bien el hecho de remitir el dinero directamente a las ONG's y no canalizarlo a través del gobierno central, afirmando en noviembre de ese mismo año que todavía estaba por ver alguna que desembolsase el 80 % de su presupuesto en interés del país como hacía el Estado. Asimismo, la actitud de las propias ONG's no dejaba de dar una imagen de arrogancia a ojos locales, por su desconfianza –parcialmente justificada-

⁷¹⁴ FARAMIÑAN, J.M. Y PARDO DE SANTAYANA, J. (2009), *El conflicto de Afganistán...op.cit.*, p. 128- 129.

hacia las autoridades locales, pero que cuestionaba la legitimidad de las mismas de cara al pueblo.⁷¹⁵

A partir de 2005 comenzaría la segunda fase del mandato de la UNAMA, una vez completada la primera fase con la promulgación de la Constitución y la celebración de las primeras elecciones. Esta fase estaría centrada en el incremento de los problemas de seguridad, tanto por la expansión del movimiento insurgente de los talibán y al-Qaeda como del propio comercio de opio. Las cuestiones de seguridad y las vulneraciones de derechos humanos comenzaron a llegar al Consejo de Seguridad. Asimismo, la Conferencia de Londres de 2006 de donantes, arrancó el compromiso de entrega en los 5 años siguientes de unos 10.500 millones de dólares en ayuda para Afganistán, de cara al proceso de construcción estatal. Consecuentemente y debido a los problemas crecientes que rodeaban el caso afgano, la Resolución del Consejo de Seguridad 1662 de 23 de marzo amplió el mandato de la UNAMA. Entre las nuevas competencias se encontraban las de la reforma del sector de la seguridad, la reconstrucción económica del país, la reforma de la justicia, los mecanismos de monitorización de las vulneraciones de derechos humanos y de género y la lucha contra el tráfico de drogas. Todo esto quedaría incardinado en seis tipos de acciones reguladas por la citada resolución; labores de asesoramiento político y estratégico al proceso de construcción estatal; proporcionar buenos oficios; ayudar al gobierno afgano en la implementación del plan para Afganistán; promover los derechos humanos; proveer de asistencia técnica y continuar la ayuda para la reconstrucción, recuperación y auxilio en coordinación con el gobierno afgano.⁷¹⁶

Desde el inicio de la segunda fase, pudieron advertirse una serie de problemas en Afganistán, concretados en tres líneas diferentes; que pondrían en serio riesgo el proceso de construcción estatal en Afganistán. La primera de ellas sería el debate en torno a la propia fiabilidad y preparación del gobierno afgano para llevar a cabo las labores que se le atribuyen; la falta de coordinación y el debatido papel de la comunidad internacional fueron otras de las cuestiones que se discutieron en esta primera línea. La segunda sería el claro empeoramiento de las cuestiones de seguridad –que trataremos de

⁷¹⁵ STARR, S.F. (2006), “Sovereignty and Legitimacy in Afghan Nation-Building...*op.cit.*, ps. 115-118.

⁷¹⁶ TADJBAKSHI, S. (2009), “Afghanistan...*op.cit.*, ps. 27-28.

forma más extensa a continuación- materializadas en la expansión del movimiento talibán y el crecimiento del cultivo y la comercialización del opio afgano, además de la pérdida de legitimidad producida como consecuencia de las bajas civiles tras los ataques aéreos y las detenciones ilegales. La tercera sería el debate en torno a la necesidad de negociar con los componentes más moderados del movimiento talibán y con otros actores de la región. El mandato para una tercera fase, aparece recogido en la Resolución 1806 de 20 de marzo de 2008, y si bien destacaba la necesidad de seguir focalizándose en los seis sectores a los que la Resolución de 2005 hacía referencia; la incrementó con otros seis nuevos, a saber: coordinación, ayuda en temas políticos, apoyo para la gobernanza subnacional y local, coordinación humanitaria, elecciones y cooperación con la ISAF. Las funciones de la misión recogidas en esta Resolución fueron establecidas de una forma mucho más detallada que en otras resoluciones previas. Para cumplir con estas obligaciones, el Consejo de Seguridad destinaría unos 120 millones de dólares para que la Misión pudiese afrontarlas. Asimismo, progresivamente se iría incrementado una misión fundamentada inicialmente en dos pilares; 1-Asuntos políticos y 2- Reconstrucción, recuperación y auxilio. Estos sectores serían apoyados por diferentes expertos en cuestiones políticas, de seguridad, derechos humanos, drogas etc. No obstante, los escasos recursos, la incorporación de personal menos cualificado –con especial mención del propio personal afgano, en buena medida procedente de la diáspora y con escasas posibilidades de comunicarse con el resto de la sociedad afgana-, condicionaron su operatividad.⁷¹⁷

De hecho, los problemas más que evidentes de coordinación, implementación e integración –a nivel interno- entre las diferentes organizaciones que integraban la misión en Afganistán, se convertirían en uno de los asuntos más importantes que condicionaría el proceso de construcción estatal en Afganistán. En lo que respecta a la cooperación y colaboración entre los diferentes integrantes de la comunidad internacional en Afganistán, también se darían una serie de problemas graves concretados en; la falta de recursos destinados al cumplimiento de los objetivos en la misión y particularmente de recursos monetarios, personal cualificado y material para desarrollar el trabajo requerido; los problemas y obstáculos derivados de la situación en Afganistán, exceso de burocracia, condiciones de seguridad que impiden realizar el

⁷¹⁷ *Íbidem.*, 27-34.

trabajo con una cierta facilidad, desconfianza hacia la presencia extranjera y –para algunos- la excesiva confianza inicial para reconvertir Afganistán en una democracia liberal y derrotar a los insurgentes; los problemas de coordinación con unas autoridades fragmentadas, una capital controlada por el gobierno y un terreno dominado por los insurgentes, los señores de la guerra y unas autoridades locales, que a la hora de la verdad, prestaban más atención a sus intereses que al proceso de construcción estatal; la desconfianza producida como resultado de la falta de transparencia existente en el gasto de la ayuda en Afganistán, así 1.000 millones de dólares de la ayuda se concedía fuera del ámbito de acción del Estado y, de los 15.000 millones de dólares concedidos en ayuda a Afganistán por los donantes, desde 2001, un 40 % salía fuera del país -los esfuerzos en establecer bases de datos y programas no son sino una manifestación de la desconfianza hacia la capacidad del gobierno para invertir el dinero en cuestiones esenciales para el Estado como la construcción de instituciones internacionales, el mantenimiento del Estado de derecho o la protección de los derechos humanos-. Asimismo, la falta de una estrategia comprehensiva de reconstrucción, colaboraría en el fracaso del proceso de construcción estatal.⁷¹⁸

A esto se añadirían una serie de problemas genéricos concentrados en 1- la falta de legitimidad para establecer una democracia liberal de tipo occidental en un territorio, que no entendía los cambios institucionales en sus estructuras más tradicionales –las *loyas jirgas* o asambleas- y que nunca dejó de ver como una imposición de unos valores y una forma de gobierno que eran ajenas a la suya. El voto, a menudo, se dirigió más por lealtades étnicas que por convicciones democráticas, por no hablar de otro tipo de procedimientos escasamente legítimos como los que afloraron en las elecciones presidenciales de 2009. Asimismo, el proceso de Bonn, que se vio como una iniciativa de reconciliación nacional de mujaídines, comunistas y realistas por parte de Brahimi que dejó fuera a otros grupos políticos que podrían haberse sumado, menoscabando su legitimidad. Los problemas de seguridad han sido decisivos en la presente situación y ha llevado a algunos autores a plantear el fracaso de un proceso político situado en medio de la lucha por establecer una situación de paz y seguridad, y no tras ella, que es cuando realmente, podría haber dado fruto. Por otro lado, los fallos en materia de seguridad, la creciente corrupción, el tráfico de drogas, la impunidad en la vulneración

⁷¹⁸ *Íbid*, ps. 46-50.

de derechos humanos, la falta de capacidad y transparencia del gobierno afgano en la toma de decisiones conducirían al citado proceso al fracaso. De esto se derivaba la necesidad de un cambio de estrategia. Tampoco ha existido una mejoría clara en lo que respecta a los derechos de las mujeres, uno de los elementos de justificación más destacados de la intervención. La Resolución 1325 del año 2000 –aprobada antes de la caída del régimen talibán- tuvo enormes problemas para ser implementada, tanto en lo que respecta a la protección de los derechos de las mujeres, como de lograr la participación política de las mismas, pese a lo recogido en la propia Constitución afgana. Si bien un 43,5 % de las personas registradas para votar en las elecciones de 2004 fueron mujeres, solo un 12,5 % de los miembros de la *Loya Jirga* de Emergencia en diciembre de 2003 lo eran. Esta cifra ascendió al 20 % en la *Loya Jirga* constitucional. De los candidatos a las elecciones, solamente una era mujer. Además, la presencia o la participación de mujeres en el proceso político no indicaba que tuviesen una gran capacidad de decisión o poder real. En cualquier caso, la situación de seguridad no era propicia para favorecer un avance real y significativo de la situación de la mujer, dada las crecientes amenazas existentes en este ámbito.⁷¹⁹

Los esfuerzos del Ministerio de Defensa afgano para la protección de mujeres y niños o la solicitud de 57 organizaciones de mujeres solicitando a la OTAN un enfoque creciente hacia las cuestiones de género cambiaron la situación, particularmente en las zonas pastunes más conservadoras, donde muchas mujeres vivían recluidas –también por cuestión de seguridad derivadas del conflicto-. La falta de mecanismos para implementar las Resoluciones internacionales y monitorizar los éxitos tampoco ayudaron demasiado y las mujeres afganas fueron escasamente consultadas – particularmente en cuestiones de seguridad- tanto por el propio gobierno afgano como por las autoridades internacionales, pese a algunos intentos de hacerlas partícipes del proceso de paz y diálogo con los propios talibán. Parece más cercano de la realidad decir que el Consejo de Seguridad y las potencias intervinientes no se preocuparon más de la situación de la mujer –incluyendo la violencia de género, el secuestro de mujeres, los matrimonios forzosos, la falta de educación y la pobreza- debido a los crecientes problemas de Afganistán que a su consideración como sociedad tradicional, pero aún

⁷¹⁹ *Íbid*, ps. 50-68.

así, no se puede negar que el fracaso en esta dimensión ha sido absolutamente patente.⁷²⁰

Los problemas iniciales del protectorado, a destacar las luchas intestinas entre diferentes grupos políticos –e incluso de las propias elites políticas con los ulemas, mayoritariamente marginados de la política tras la intervención y reconvertidos en críticos del gobierno- o del propio gobierno con los señores de la guerra regionales, la actuación independiente de los gobernadores de las diferentes regiones, la extendida corrupción o el fracaso en la construcción de unas fuerzas armadas coordinando a las diferentes milicias locales seguirían existiendo durante prácticamente la entera totalidad de una Administración Bush, más preocupada por sacar adelante el conflicto iraquí que por solucionar el entuerto afgano y lograr el exitoso establecimiento de un gobierno central. Cuestión fundamental dado que durante los primeros años del protectorado, la función principal de los talibán fue impedir la construcción estatal afgana antes que enfrentarse directamente a las tropas internacionales.⁷²¹ Tras la llegada del presidente Obama al poder, la tendencia continuada hacia el fracaso en los objetivos de la coalición internacional obligó a la Administración estadounidense a rebajar los objetivos planteados en el conflicto de Afganistán. De intentar construir una democracia liberal en territorio afgano se pasó a proyectos y planes para incrementar la presencia de tropas estadounidenses en el citado Estado y sustituir el objetivo de democratización del país por el de estabilización e incluso comenzaron a discutirse proyectos de negociación con los miembros más moderados del movimiento talibán –que podría provocar reclamaciones de federalismo o incluso temor a una nueva dominación de los pastún- e incluso una retirada prevista para 2011 –difícil de ejecutar ante la inexistencia de un gobierno y un Estado digno de tal nombre, que pudiese ocuparse de la situación a posteriori.⁷²² A largo plazo, una retirada precipitada de Afganistán podría provocar –independientemente de sus efectos de cara al terrorismo internacional o el tráfico de estupefacientes- un incremento de la inestabilidad en la región, particularmente en el vecino Pakistán –enfrentado en la actualidad a sus propios talibán- y una nueva intervención en los asuntos afganos por parte de los vecinos. Con todo, la estabilidad de la región deberá ser afrontada en el futuro por sus propios componentes –con la ayuda

⁷²⁰ *Íbid*, ps. 69-70.

⁷²¹ DORRONSORO, G. (2005), *Revolution Unending...op.cit.*, ps. 329-345.

⁷²² TADJBAKSHI, S. (2009), “Afghanistan...op.cit.”, ps. 59-61.

del Consejo de Seguridad de la ONU-, ante la absoluta imposibilidad de que una mera intervención extranjera pudiese ocuparse de solventar las fuentes de inestabilidad en la misma, algo que habría que hacer ver a los gobernantes de la zona.⁷²³

En lo que respecta a la comunidad internacional; una apariencia de imparcialidad que en la actualidad no tiene frente a los contendientes, la claridad de la visión acerca de la situación posterior al conflicto armado que permita el desarrollo de una estrategia clara en torno al proceso político –inexistente hoy en día y la cooperación necesaria con otros agentes como la OTAN una vez el escenario haya podido ser estabilizado harían posible el desarrollo de la construcción estatal. Sin embargo, es una cuestión dado los problemas ya vistos que es más fácil de decir que de hacer y la situación de la seguridad, entre otros factores, hacen que este procedimiento se haya desarrollado hasta el momento de forma decepcionante.⁷²⁴ Respecto al primer objetivo y en consecuencia de todo lo ya afirmado, los avances logrados no pueden considerarse sino superficiales y frágiles. Si bien se estableció con relativo éxito una loya jirga o asamblea parlamentaria, no se ha tenido demasiado éxito en erradicar la corrupción, a menudo ligada al narcotráfico, en un país donde los principales cuadros de la administración civil no cobran más de cien dólares al mes. No se ha conseguido encausar a señores de la guerra, con gran influencia pero autores de numerosos crímenes, desacreditando con ello al gobierno local. Éste se ve privado de una legitimidad necesaria para operar en todo el territorio y se sirve para su propia existencia de asistencia internacional en todos los ámbitos.

Respecto del segundo de los objetivos –esencial en Afganistán- que sería el de mejorar la seguridad a efectos de garantizar la construcción de una democracia liberal y de proporcionar estabilidad a Afganistán, también se han realizado enormes esfuerzos. No es ninguna novedad el hecho de que la seguridad en Afganistán se ha ido deteriorando de forma rápida. Las principales víctimas de esta situación parecen ser los civiles – especialmente mujeres, ancianos y niños-, que se encontrarían en medio de los combates entre los señores de la guerra, las fuerzas gubernamentales e internacionales que las apoyan y los elementos insurgentes procedentes de los talibán o al-Qaeda. A esto se añadiría la precariedad de medios del Estado afgano en lo que respecta al poder judicial

⁷²³ *Íbidem*, ps. 61-62.

⁷²⁴ *Íbid*, ps. 71-72.

y las fuerzas de seguridad, para poder ejercer su autoridad, minando con ello su legitimidad y dejando a los civiles inermes en zonas controlados por los insurgentes – que no han tenido problema alguno en atacar, en ocasiones, las propias escuelas donde se forman los niños-.⁷²⁵

El propio Banco Mundial informó en 2006 que, a menos que se proporcione asistencia al país de una forma eficaz, el gobierno resultará afectado y se socavará su autoridad. Así, se advirtió de que tres cuartas partes de la ayuda proporcionada a Afganistán se gestionan fuera de los cauces gubernamentales, provocando un problema serio para la gobernanza del país. En clara referencia al tema de la seguridad, se afirmó que los problemas no solo afectaban a los ataques de los insurgentes, sino a la expansión del tráfico de estupefacientes en el marco de la economía afgana y sus consecuencias o el incremento de la criminalidad. La estabilidad que se ha mantenido en una parte del país parece, por tanto, un aspecto precario y frágil, como herencia natural de la difícil situación heredada a principios de 2002. Las operaciones para mejorar la situación se fueron sucediendo y entre septiembre de 2006 y septiembre de 2007, la operación *Medusa*, desencadenada en los reductos talibán de Panjwai y Zhari –cerca de Kandahar– han producido veinte bajas de las fuerzas internacionales y unas cuatrocientas de los talibán. Las amenazas iniciales y el posterior deterioro en materia de seguridad, han provocado que la OTAN se plantee tres líneas de actuación. En primer lugar y bajo el mandato de Naciones Unidas, la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán ha liderado unos efectivos que ascienden a 52.700 soldados –incluyendo efectivos afganos– con el fin de asistir a las autoridades afganas en sus intentos por extender y ejercer su autoridad en todo el país, creando las condiciones de estabilidad y la capacidad para su reconstrucción. En segundo lugar el apoyo del Alto Representante Civil para establecer, coordinado con la ISAF, los avances político militares de acuerdo con la Administración afgana y los organismos internacionales y en colaboración con los países vecinos. En tercer lugar, estableciendo un sistema de cooperación con Afganistán para reformar el sistema de defensa, implantar las bases para la reforma y modernización del Ejército Afgano y la seguridad del país.⁷²⁶

⁷²⁵ FARAMIÑAN, J.M. Y PARDO DE SANTAYANA, J. (2009), *El conflicto de Afganistán...op.cit.*, ps. 129-131.

⁷²⁶ *Íbidem*, ps. 131- 133.

En este último punto, destacan los esfuerzos tendentes a obtener financiación y formar a una suerte de ejército afgano –para lo cual se estimaba un tiempo que podría abarcar de los 6 a los 12 años, pese a las previsiones optimistas de la Administración Bush-, que no sería sino una conjunción de los hombres de diversos señores de la guerra –que no estaban interesados en la aparición de un ejército rival- que, a menudo, desertaban tras su instrucción. A esto se añade los enormes problemas que tuvieron los diplomáticos encargados de llevar el asunto a la hora de obtener financiación, por el escaso compromiso del Departamento de Defensa estadounidense –en parte por el escepticismo de Rumsfeld hacia el establecimiento de protectorados y a los crecientes recursos que se destinarían a Irak; aunque acabó cediendo definitivamente por las presiones del Departamento de Estado, en lo que ha sido considerado un “nuevo comienzo de la política estadounidense de Afganistán y su participación en el proceso de construcción estatal-.⁷²⁷ Igualmente, Naciones Unidas, dadas sus limitaciones al respecto, no se involucraría demasiado en este aspecto –y probablemente la posición de la Administración Bush en relación al multilateralismo tampoco hacía fácil que se produjese la misma, siendo además rechazadas las ofertas iraníes a ese respecto; la India y Pakistán también ofrecieron colaboración a ese respecto.⁷²⁸

Tal y como vimos, la situación en Afganistán estaba dividida en una suerte de dualidad, en la que la UNAMA se ocupaba del proceso político y de desarrollo, en tanto que Estados Unidos –a través de la Operación Libertad Duradera- y los países de la OTAN – a través de la ISAF- se ocupaban de las cuestiones de seguridad. La propia denominación de la ISAF no respondía sino al interés de la Administración Bush –y particularmente de Donald Rumsfeld-, de exponer que la seguridad de los afganos quedaba en manos de su gobierno, limitándose la participación internacional a labores de asistencia –mostrando además la vieja reticencia de diversos miembros de la Administración Bush a emprender la construcción de protectorados internacionales, a los que se habían opuesto inicialmente, pese a que su participación decisiva en el protectorado era ya una realidad-.⁷²⁹

⁷²⁷ *Íbidem*, ps. 137-138.

⁷²⁸ DOBBINS, J.F. (2008), *After the Taliban...op.cit.*, ps. 136-144.

⁷²⁹ *Íbidem*, ps. 102-103.

La estrategia en materia de seguridad desarrollada por el ISAF, se compone de diversos objetivos cuya complejidad se incrementaría con el paso del tiempo y el aumento de los desafíos; así el establecimiento del propio mandato se vería sucedido por la toma de control de la OTAN, la consecuente expansión de la zona controlada por el gobierno fuera de Kabul –con el desarrollo de una creciente estrategia de contrainsurgencia que no se había previsto inicialmente-, su incorporación a labores humanitarias y de desarrollo, la organización de una mejor cooperación con Naciones Unidas –que enfrentó momentos de tensión ante los daños colaterales en los ataques aéreos o las detenciones ilegales de civiles y la falta de sensibilidad cultural-, o el desarrollo de una mayor protección de las vidas de civiles –cuyo mejor ejemplo es el bombardeo de Herat en el verano de 2008, que provocó la muerte de 90 civiles, de los cuales 60 eran niños ,con la consiguiente protesta de Rusia- han estado presentes en el desarrollo de sus actividades.⁷³⁰ Asimismo, Naciones Unidas consideraba que ante la falta de consecución de los objetivos de seguridad, los propios del desarrollo del proceso político eran inefectivos –pese a su mayor legitimidad para desarrollar sus funciones-.⁷³¹

Con la creación de la ISAF en 2001 se había pretendido ayudar al presidente Karzai a garantizar la seguridad en Kabul y sus alrededores, sin que la llegada de la OTAN, modificasen su naturaleza aunque sí se cambiasen los medios a través de los cuales la comunidad internacional podría ejercer sus compromisos en el país. La participación de la OTAN se enmarca en los llamados parámetros de la “Seguridad Global”. La OTAN asumiría el mando de la misión en 2003, entregándose su mando a un liderazgo conjunto de Alemania y los Países Bajos. Si bien la ISAF se circunscribe a Kabul, se hubo de contar también con “los Grupos Provinciales de Reconstrucción” –creados bajo la promoción de Estados Unidos y Gran Bretaña- a efectos de extender la autoridad del gobierno para controlar todo el territorio del país. Las funciones de la ISAF serían las de llevar a cabo operaciones de seguridad y estabilización en la zona, servir de apoyo al ejército afgano a efectos de desarmar a los grupos ilegales y ayudar a la policía afgana proporcionándole capacitación y medios. En lo que respecta a la figura del Alto Representante Civil, su objetivo sería el de establecer las correspondientes alianzas de tipo político-militares, sirviendo de enlace entre el gobierno afgano, la sociedad civil, los representantes y altos funcionarios de la comunidad internacional y de los países

⁷³⁰ TADJBAKHS, S. (2009), “Afghanistan...*op.cit.*”, ps. 37-42.

⁷³¹ *Íbidem*, ps. 43-45.

vecinos. Asimismo, se encargaría de prestar información y asesoramiento con el fin de garantizar la coherencia y la transparencia necesarias en las relaciones entre Afganistán y la OTAN. Los días 27 y 28 de abril de 2006 en Sofía, los ministros de Asuntos Exteriores de los 26 miembros de la OTAN, tuvieron una reunión informal a efectos de estudiar la forma en la que la autoridad del gobierno afgano podría expandirse al resto del país. Se estableció un calendario para extender la misión al sur del país, que estaba inicialmente previsto para mayo, pero que no se anunciaría hasta noviembre. En la citada Cumbre se puso, una vez más, de manifiesto la deplorable situación de seguridad que vivía Afganistán y a la escalada de la insurgencia por parte, tanto de los talibán y sus ataques suicidas, como de los enfrentamientos con los señores de la droga. A esto se añadiría la necesidad de reducir los daños colaterales –que se habían triplicado aquel año-, que los ataques aéreos de las fuerzas internacionales producen en la población civil del país, restando legitimidad al gobierno central y minando los esfuerzos para establecer una democracia liberal en aquel país.⁷³²

A esto se añadía en el año 2008 un informe de OXFAM, que pedía un cambio de estrategia ante el desastre humanitario que se podría provocar. En el citado informe se señalaba que había cinco millones de afganos que se enfrentaban a la escasez de alimentos y que la llamada de ayuda al gobierno afgano a efectos de reunir cuatrocientos millones de dólares para paliar la situación había resultado un fracaso. A efectos de evitar este posible desastre, se desarrollaron programas rurales a largo plazo, con el fin de promover medios de vida sostenibles. A esto cabría añadir los esfuerzos de coordinación realizados por la ACBAR –*Agency Coordinating Body for Afghan Relief*– en relación a la ayuda a Afganistán, compuesta por más de 100 organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.⁷³³ Son interesantes, asimismo, algunos de los debates celebrados en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde había consenso entre los cinco miembros permanentes en torno a la necesidad de actuar tras los atentados terroristas del 11 de Septiembre, la creciente gravedad de la situación interna, la necesidad de construcción estatal y convocatoria de elecciones y el apoyo al Proceso de Bonn o la necesidad de combatir la corrupción y el tráfico de estupefacientes. Sin embargo, no existía tanto consenso en los detalles; si bien se

⁷³² FARAMIÑAN, J.M. Y PARDO DE SANTAYANA, J. (2009), *El conflicto de Afganistán...op.cit.*, ps. 133-137.

⁷³³ *Íbidem*, ps. 138- 139.

autorizó la acción de la OTAN, la ONU no había autorizado la dirección y toma de control por parte de ninguna organización regional en lo que respecta a las diferentes operaciones. Asimismo, algunos Estados –particularmente Rusia- disientan crecientemente con la nueva estrategia y, particularmente, con la necesidad de negociar con el régimen talibán. Asimismo, existían divergencias en lo que respecta a las prioridades, en la que los países nórdicos apostaban por el respeto a los derechos humanos, Estados Unidos o el Reino Unido en la lucha contra la corrupción, Rusia o China en la pobreza y la economía; y en este último caso además se demandaba el establecimiento de una estrategia clara de salida. Asimismo, hay quien ha considerado que pese a los consensos, la actitud de los Estados miembros del Consejo de Seguridad persiguiendo sus propios intereses nacionales o el fracaso a la hora de proporcionar los recursos necesarios para el mantenimiento de la misión ayudarían al fracaso de la misma.⁷³⁴

Ante las crecientes dificultades, un informe del *Atlantic Council of the United States*, llegó a elaborar un informe en el que se decía que la Guerra de Afganistán no se estaba ganando. Por otro lado, un informe del prestigioso centro *Study Group*, dirigidos por Thomas Pickering –ex embajador estadounidense ante Naciones Unidas- y James Jones –ex comandante de la OTAN en Europa- afirmaron que el modelo estaba destinado al fracaso por la falta de fuerzas militares y la escasez de ayuda económica. El incremento de la violencia, haría que nuevas estrategias debiesen ser puestas en marcha para los siguientes cinco años, según los autores del mismo, además de una colaboración más estrecha y fluida con el vecino Pakistán, que evitase que los insurgentes puedan cruzar la frontera impunemente.⁷³⁵

En este sentido, el presidente Bush confirma la actitud ambigua de un general Musharraf que había llegado a discutir verbalmente con el propio Karzai por ésta cuestión y que por razones de contención de la vecina India y razones internas, no mostraba un apoyo decidido contra los insurgentes talibán de su país ni contra los talibán afganos que cruzaban la frontera; ni lo mostraría hasta que tras los disturbios con ocasión de la presunta intención del militar pakistaní de perpetuarse en el poder y

⁷³⁴ TADJBAKHS, S. (2009), “Afghanistan...*op.cit.*”, ps. 53-56.

⁷³⁵ FARAMIÑAN, J.M. Y PARDO DE SANTAYANA, J. (2009), *El conflicto de Afganistán...op.cit.*, ps. 139-140.

disolver el Tribunal Supremo, fue presionado por Washington para que dejara su puesto, convocase las elecciones ganadas por Bhutto y ésta fuese asesinada – preocupando a los militares pakistaníes la intensidad de la insurgencia y la gravedad del problema. En cualquier caso, serían los militares pakistaníes y no el ejército norteamericano –con la excepción de la actuación de los famosos drones- los que desempeñarían tal labor ante los temores de Estados Unidos de desestabilización de un país que está en posesión de un arsenal nuclear.⁷³⁶

El deterioro de la situación ha llevado a unas relaciones crecientemente tensas con el gobierno de Karzai, que expulsó al enviado especial del Reino Unido –Paddy Ashdown-, nombrado enviado especial de Naciones Unidas en enero de 2008, provocando un nuevo rechazo de Karzai –al que había criticado por su ineficiencia y mala administración de la ayuda económica- en el Foro Davos de ese mismo año. No fueron las primeras expulsiones mutuas, en 2007 un diplomático afgano fue expulsado de la Unión Europea y Naciones Unidas por su supuesta relación con el movimiento talibán, a lo que siguió la expulsión de Afganistán de dos miembros del M16, por supuestas conversaciones con los talibán a espaldas del gobierno afgano. La caída de la región de Helmand en manos de los talibán produciría como consecuencia nuevos enfrentamientos con el gobierno británico, al que se acusaría de haber fomentado la caída del gobernador de la región por su naturaleza de señor de la guerra, en tanto que los británicos acusarían al citado gobernador de haber mantenido la presencia talibán en la zona con la connivencia del gobierno de Karzai. En lo que respecta a los aspectos operacionales; ISAF comenzaría a desplegarse el 22 de diciembre de 2002, como respuesta a los acuerdos de Bonn y, precisamente, uno de los aspectos centrales sería la colaboración en el proceso de construcción estatal, ofreciendo seguridad a las instituciones y capacidad para el uso de la fuerza, de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Esta fuerza estaba inicialmente compuesta por 5000 hombres de 18 Estados distintos y se desplegaría en Kabul y sus inmediaciones. Asimismo, y dentro de una gran indefinición deberían colaborar en la creación de una fuerza afgana de seguridad y proteger la reconstrucción de infraestructuras y transportes. La misión se ampliaría en 2003 ante la necesidad de extender la autoridad del gobierno a otras zonas, con la aquiescencia estadounidense, que lo aceptó siempre y cuando no tuvieran que

⁷³⁶ BUSH, G.W. (2010), *Decision Points...op.cit.*, ps. 212-218.

enviar más tropas. Los problemas estratégicos no fueron pequeños, la coalición veía en los señores de la guerra, una amenaza para la expansión del Estado de Derecho fuera de la capital, por mucho que su principal adversario fueran los terroristas de al-Qaeda y el movimiento talibán. Además Irán y Rusia seguían apoyando a sus respectivos favoritos –Ismail Khan en el caso del primero y Fahim en el del segundo-. Desde que en 2003, la OTAN se hizo cargo de la misión se dieron algunos avances, extendiendo las PRT –equipos de reconstrucción provincial- a otras zonas, donde ya existían contingentes de la Operación Libertad Duradera. El gobierno afgano colaboraría con la ISAF en lo que respecta al entrenamiento del ejército afgano, los equipos de reconstrucción provincial y el Programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración.⁷³⁷

El ambiente del país tras 25 años de guerra no era el mejor para afrontar la reconstrucción y mantener la seguridad del Estado; el desastroso estado de la economía afgana había provocado una situación de alarma y casi de emergencia humanitaria en muchas zonas. Asimismo diversas enfermedades perfectamente tratables si se dispusiese de medicinas provocaban la muerte de miles de personas, particularmente niños. En este sentido la Conferencia de donantes de Tokio de enero de 2002, acabaría ofreciendo 4.500 millones de dólares en ayuda y para afrontar los desafíos humanitarios más inmediatos. Únicamente la reintroducción de la moneda, el incremento de kilómetros de carretera –que paso de 50 en 2001 a 4000 en 2008- o los Planes de Solidaridad Nacional mejorarían sus resultados. Asimismo, la situación económica produjo un incremento en el cultivo de opio y exportación de la droga, que había caído tras la prohibición talibán y de nuevo se incrementaba llegando hasta las 3.000 toneladas en 2008 –el 93 % de la producción global-, con el consiguiente incremento de las mafias y de los subsiguientes problemas de seguridad. El apoyo del movimiento talibán al desarrollo de los citados cultivos produjo, además, y como consecuencia, el incremento de su apoyo en zonas rurales. En las elecciones de 2004, la ISAF jugó un papel esencial al garantizar la celebración de las mismas, llegando a disponer de 9.000 hombres de 37 países y se extendería en 2004 hacia el norte y en 2005 hacia el oeste. Los avances eran superficiales y aparentes, los talibán habían conseguido sobrevivir en amplias zonas del país y establecer relaciones de mutua dependencia con diversos líderes tribales. La Conferencia de Londres de 2006 lo reconoció y no tuvo más remedio que aceptar los

⁷³⁷ FARAMIÑAN, J.M. Y PARDO DE SANTAYANA, J. (2009), *El conflicto de Afganistán...op.cit.*, ps. 141- 144.

hechos consumados y la necesidad de combatir a los talibán en las zonas que dominaban, en el sur y el este del país. A finales de 2008, se llega a los 52.000 soldados de más de 40 países –entre ellos los 26 de la OTAN-, pero de los cuales, únicamente un puñado de países –Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Países Bajos o Rumanía- estaban dispuestos a mandar sus soldados a las zonas más peligrosas.⁷³⁸

A lo largo de la existencia de la misión, se dieron una serie de operaciones posteriores a la intervención en Tora Bora para capturar a Ben Laden y el mulá Omar. Entre ellas destacarían la Operación Anaconda, para reducir a unos 1.500 insurgentes concentrados en la zona de Sha-e-Khot al noreste de Afganistán, para lo que pusieron en marcha un operativo de 12.000 soldados de las fuerzas de tierra estadounidenses más 200 de otros países apoyados por helicópteros y aviación. Las condiciones del terreno y el frío harían bastante penosa la citada operación. Lo relevante de la misma sería que al-Qaeda y los talibán cambiarían de estrategia, dispersarían sus fuerzas y se dedicarían a hacer una guerra de guerrillas. Asimismo y para evitar la fuga de insurgentes a las zonas occidentales de Pakistán, que poseían una escasa fuerza policial por acuerdo con las tribus locales, se reforzaría la presencia militar en la frontera, manteniendo operativos para perseguirlos a lo largo de la misma y obligando al presidente Musharraf a mandar un ejército de 50.000 soldados y policía a la zona. El movimiento talibán conseguiría sobrevivir gracias al apoyo de los partidos islamistas de la zona, que aportarían nuevos efectivos. Además el poderoso Hekmatyar, señor de la guerra y mujaidín destacado, incorporaría sus fuerzas a la lucha contra Karzai, desarrollando sus operaciones en la zona de Jalalabad. Las tropas talibán incrementarían su peso, pasando de 2.000 o 3.000 en verano de 2002 a unas 10.000 en 2006. A partir de 2005, los talibán no solo consiguen sobrevivir sino expandir su área de influencia; dicha fecha se consideraría un punto de inflexión que marca la existencia de una nueva tendencia; esta vez declinante para la coalición internacional. Con el cambio de estrategia propuesto en la Cumbre de Londres de 2006, se desencadenaría la citada Operación Medusa para recabar el control de las zonas de Zhari y Penjwayi y en marzo de 2007 la Operación Aquiles sería desencadenada para recabar el control del distrito de Musa Qala. Únicamente los progresos en el entrenamiento del ejército afgano parecen haber dado algún fruto, al comenzar este a incrementar sus operaciones a partir de 2007 y alcanzar los 50.000

⁷³⁸ *Íbidem*, ps. 144-146.

efectivos en 2008, con 1.100 nuevas incorporaciones cada dos semanas. Con todo los avances han resultado insuficientes y a finales de 2008, se consideraba que los talibán tenían presencia permanente en un 72 % del territorio afgano.⁷³⁹

El año 2008 fue el más mortífero para Estados Unidos desde el inicio de la guerra; a pesar de los avances lentos pero constantes del gobierno afgano, la insurgencia ha sobrevivido y se ha hecho más poderosa, llegando a las zonas al norte y alrededores de Kabul con la consiguiente amenaza que supone. Las dificultades se han incrementado y el constante aumento de la fuerza internacional no es sino una manifestación de esta situación y la Administración Obama, para enfrentarla ha desarrollado un plan para incrementar su contingente en Afganistán en unos 30.000 soldados. La coordinación entre la Operación Libertad Duradera y la ISAF no ha sido todo lo fluida que debiese, con todo, la incorporación del general Petraeus como jefe de Mando norteamericano, tras la mejora de la situación en Irak, permitió dar una nueva esperanza –inicial- ante un inminente cambio de estrategia –que probablemente no pueda ser otra cosa sino una estrategia de salida- parecida a la de Irak, pese a su diferencia, con el consiguiente acuerdo para armas a las milicias locales y frenar a los talibán. Además, la Administración Obama no ha parecido compartir los planes de la Administración Bush en torno a la construcción de una democracia liberal en Afganistán, intentando priorizar la estabilización del país. Esto ha llevado nuevamente a fricciones con la ISAF, ante una escalada de la guerra, que ha incrementado con los ataques con drones –aviones no tripulados- y nuevas operaciones armadas, el número de bajas civiles. En este sentido Brahimi ha afirmado que el fracaso de la OTAN y de Estados Unidos se ha debido a la falta de coordinación entre unos miembros que luchan por su cuenta y no han colaborado como deberían.⁷⁴⁰

El ascenso de los talibán, pese a su abrumadora inferioridad armamentística, no es sino una manifestación de los errores de una coalición y de un gobierno que nunca llegaría a controlar el “cinturón pastún”- y, particularmente, las regiones de Kandahar, Nagangarhar o Helmland en el sur y sureste del país. Asimismo, el descontento de la población ante los crecientes casos de corrupción por parte del gobierno afgano, las agresivas campañas de erradicación de la amapola –que provocaron hambrunas en

⁷³⁹ *Íbid*, ps. 146-153.

⁷⁴⁰ *Íbid*, ps. 153- 156.

muchas zonas del país- una hábil propaganda y la escasa presencia de fuerzas internacionales; han permitido que los talibán puedan extender su presencia. De igual modo, se percibe un creciente descontento en amplios sectores de la población ante la presencia de tropas extranjeras, cuyos valores perciben como diferentes. El ímpetu en expandir la democracia, significa la occidentalización del país y no todos favorecen esa medida. Los bombardeos aéreos y las muertes de civiles también minan la legitimidad del gobierno de Kabul y los esfuerzos ante la erradicación de la amapola –con ausencia de alternativas y hasta el punto de dejar perecer a la gente- les hace preguntarse porque no ponen el mismo ímpetu en sus propios países. Los intentos de recabar apoyos de Pakistán –el famoso y reciente af-pak- ha provocado que el gobierno pakistaní sea acusado de servilismo y se haya enfrentado a sus propios extremistas, asimismo atentados como el de Bombay en 2008 –que supuso una dilación del plan de seguridad para Afganistán al obligar a Pakistán a desplegar tropas en la frontera con la India- y la pérdida de terreno del gobierno afgano ha llevado a muchos a preguntarse –entre ellos el presidente Obama- si no sería necesaria una negociación los miembros más moderados del movimiento talibán.⁷⁴¹

El segundo objetivo, por tanto, plantea una visión aún más descorazonadora, los talibanes no han podido ser erradicados de la totalidad del territorio y aún permanecen fuertes junto a los mercenarios de Al-Qaeda en el sur del país. Tampoco han tenido demasiado éxito en asegurar el control de armas en manos de civiles o grupos de insurgentes. Si bien la influencia de los señores de la guerra ha menguado en algunos casos, éste se mantiene casi con total impunidad; algo que también puede afirmarse respecto al tráfico de estupefacientes. Con este panorama, la estrategia rebajada del general McChrystal –apoyado por Robert Gates como secretario de Defensa y Hillary Clinton como secretaria de Estado- y del propio Obama, que ha hecho de Afganistán su bandera y que incluyó un plan de retirada previo –previsto para 2011, aunque la situación provocase comentarios en relación a la posibilidad de alargar el plazo- con todo lo que supone para la futura estabilidad de un gobierno afgano moderado y para la supervivencia política de Karzai.⁷⁴² No son pocos los que sospechan que detrás de esta escalada se incluye una rápida retirada, que dejaría al territorio afgano nuevamente invicto de cara a sus invasores.

⁷⁴¹ *Íbid*, ps. 147- 150.

⁷⁴² “Obama’s Afghan policy speech at West Point”, *The Washington Post*, 1 de diciembre de 2009.

Al no haberse cumplido ninguno de los dos objetivos previos que permitirían garantizarlo, la consecución del tercero no puede considerarse sino ficción. No es ningún secreto que Afganistán forma parte de los Estados más pobres del mundo, de hecho, su situación ha empeorado desde los años 70, cuando ya estaba a la cola del desarrollo mundial. La inseguridad reinante, la extrema pobreza de su población, la falta de servicios públicos, la falta de formación y habilidades profesionales de parte de su población –y particularmente de las mujeres dadas las políticas represivas a las que fueron sometidas por parte del régimen talibán-, la falta de alimentos o la economía política vinculada al comercio de opio forman parte de una situación desalentadora.⁷⁴³ El crecimiento de dobles dígitos y el éxito en algunos objetivos como la reconstrucción de escuelas, carreteras –como el famoso “Ring Road” y diversos micro proyectos no podrían solventar otras facetas mucho más negativas de la reconstrucción como el hecho de que únicamente un 23 % de la población tenía acceso a agua potable, un 12 % a sanidad y un 6 % a electricidad o la caótica mezcla de proyectos, agencias ONG’s y sus prioridades y objetivos. Tampoco la financiación de una reconstrucción que requería de 27,5 billones de dólares y –sumados Tokio y Berlín, se quedaría en menos de la mitad.⁷⁴⁴

La situación de la economía afgana parte de 25 años de conflicto y guerra. El conflicto y la guerra acabaron con buena parte de la incipiente industria existente, el sistema comercial, las infraestructuras, los transportes y tantos otros sectores. A esto se añadía la falta de mano de obra como consecuencia del conflicto y los desplazamientos provocados por éste, la reducción en el capital humano afgano, la pérdida de los sistemas de irrigación e infraestructuras, la pérdida del territorio cultivable debido a las minas y, especialmente, la pérdida de un gobierno fuerte, estable y capaz de imponer el Imperio de la Ley que, hasta el momento, no ha regresado. Asimismo, el conflicto acabó con algunos de los sectores potenciales de desarrollo para Afganistán como eran la horticultura –Afganistán exportaba el 60 % de la uva en el mundo-, el turismo y la producción de grano. En 2003, en los años de fuerte crecimiento económico posterior al conflicto, el Producto Interior Bruto de Afganistán era de 7.000 millones de dólares –de

⁷⁴³ *A World Bank Country Study: Afghanistan-State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty*, Ed. The World Bank, Washington DC, 2005, p. 1.

⁷⁴⁴ GOODSON, L.P. (2006), “The Lessons of Nation-Building in Afghanistan...*op.cit.*”, ps. 154-155.

los cuales 2,3 eran el resultado del comercio de opio-. En 2005, su población era de unos 22 millones de personas –en rápida expansión dados los elevados índices de natalidad-, quedando la renta per cápita en unos 310 dólares. La asistencia a la escuela había mejorado, con un 54 % de la misma -40 % de chicas-. La tasa de mortalidad infantil era de 115 por mil y la de fallecimientos de niños de menos de cinco años de unos 175 por mil y la de mortalidad maternal de 1.600 por mil. Partiendo de una base enormemente modesta; la economía de Afganistán tuvo unos índices de crecimiento enormes los primeros años, alcanzando un 29 % en 2002 y un 16 % en 2003. Durante este tiempo, se vivió un cierto boom en la construcción, en el cultivo de cereales –aunque también en el del cultivo de opio- y en los servicios públicos. Dos millones cuatrocientos mil refugiados retornaron y los 600.000 desplazados internos por causa del conflicto volvieron a sus hogares. La estrategia para la recuperación de la economía afgana ha pasado por diferentes ámbitos y sectores: así a medida que se implementaba el proceso de Bonn y se iba estableciendo un gobierno presuntamente democrático, se establecieron mecanismos de estabilidad macroeconómica con la creación del Banco Central Afgano –recogido en la Constitución aprobada en 2004- que mantendría la inflación bajo control en torno a un 10,5 %, la mejora en la distribución y ejecución del presupuesto, el establecimiento de nueva legislación en relación al sector privado y de las finanzas atrayendo ciertas inversiones extranjeras –particularmente en telecomunicaciones-, racionalizando tarifas e impuestos que pasarían del 0 al 150 % a entre el 2,5 y el 16 % e invirtiendo en el proceso reconstrucción –para lo que dispondría de 1.100 millones de dólares entre 2001 y 2002, a los que se añadirían tras la Conferencia de donantes de Berlín de marzo de 2004 unos 2.500 millones para el periodo que iría entre 2003 y 2004.⁷⁴⁵

Es también interesante poder observar la estructura de la economía afgana para ver la situación general que afrontaba el proceso de reconstrucción. Así, la agricultura suponía en 2004 un 62 % de la actividad en Afganistán, país lógicamente agrario dada la situación en la que se encontraba; de ese porcentaje un 35 % se correspondía con el cultivo y comercialización del opio –que iría creciendo hasta llegar al 50 % actual- y un 27 % correspondiente al cultivo de cereales. El resto de sectores sería enormemente pequeño; así el comercio supondría un 7 % del porcentaje, las manufacturas un 9 % o el

⁷⁴⁵ A World Bank Country Study...op.cit., ps. 2-6.

transporte, telecomunicaciones y energía que suponen un 6 % del PIB. Junto a esta actividad “formal” existían también una serie de sectores caracterizados por la informalidad, particularmente aquellos que están fuera de las redes del gobierno y de sus 350.000 empleados aproximadamente. Estas actividades informales estarían compuestas por aquellos intercambios materiales o permutas, negocios extra legales que se realizarían en pequeños comercios y podrían estar relacionados con la agricultura, la construcción o la manufactura, actividades irregulares como la extracción de esmeraldas del Valle de Pansjir –que movería unos 3 millones de dólares al año- o las derivadas del sector de la construcción -57 millones de dólares al año- o el contrabando –que podría llegar a 1.000 millones por año o más-. Junto a estas actividades destacarían otras ilegales como prácticas cercanas a la esclavitud, tráfico de mujeres, tráfico de órganos etc. Las implicaciones de esta economía informal no son precisamente pequeñas y van desde la financiación de los ejércitos privados de los señores de la guerra, el incremento de la corrupción, la falta de seguridad, el debilitamiento de un Estado incapacitado para obtener ingresos, el incremento de los desequilibrios o el fortalecimiento de los insurgentes talibán y de al-Qaeda –protegiendo tales actividades a cambio de financiación-. Con todo, la economía informal afgana ha demostrado cierto dinamismo, pero está imposibilitada para seguir siendo la fuente del crecimiento económico y por tanto parece necesario recurrir a otros sectores como el comercio –siempre y cuando se hagan las reformas regulatorias convenientes, existan unos interlocutores estatales y privados fiables, se establezcan las infraestructuras necesarias dada la difícil orografía del territorio afgano y se promueva la iniciativa privada mediante la creación de una cámara de comercio- o la construcción –cuyo riesgo está en la elevada tasa de informalidad que supone este sector-. La economía afgana atravesaría tres problemas fundamentales que ponen en riesgo el propio proceso de reconstrucción y recuperación económica –a lo que se añade el gravísimo problema de seguridad ya tratado por el que pasa Afganistán y que podría dar al traste con todos los esfuerzos realizados si sigue la tendencia negativa-. Estos tres problemas, que vamos a tratar a continuación con sus posibles soluciones serían el de la pobreza –particularmente en las zonas rurales-, el de la corrupción –que además mina la legitimidad del propio gobierno afgano y el del cultivo y comercio de opio –con las consecuencias que implica para la seguridad del país-. Estos tres problemas, que están interrelacionados, van a constituir un desafío

inmenso por sí mismos, que amenaza gravemente con hacer fracasar definitivamente el proceso puesto en marcha a finales de 2001.⁷⁴⁶

El primer problema que vamos a tratar sobre la economía de Afganistán es el referido a la cuestión de la pobreza. Afganistán permanece como uno de los Estados más pobres del mundo, en 1996, se encontraba en el puesto 169 de 174 países en el Índice de Desarrollo Humano. La situación no ha cambiado tanto como consecuencia del actual protectorado y los cambios institucionales producidos. Por ello, el gobierno afgano implementó toda una estrategia de reducción de la pobreza a efectos de mejorar los indicadores; particularmente en lo que respecta al ámbito rural. La inseguridad provocada como consecuencia del conflicto, así como la destrucción de los escasos servicios públicos preexistentes y las infraestructuras ha contribuido a empeorar la situación. Este elevado nivel de la pobreza se manifiesta en algunos indicadores ya comentados como el de la mortalidad infantil o de la mujer a la hora de dar a luz, pero también en que un 30 % aproximadamente de los niños afganos de menos de cinco años sufren diarrea y un 19 % aproximadamente de problemas respiratorios. La malnutrición es otra de las manifestaciones más destacadas de ésta lacra; un 70 % de los niños no recibe la alimentación complementaria a tiempo –lo que podría llevar a disminuir su capacidad física o psíquica- y un 85 % de los hogares no consume sal yodada. Algunas vacunas básicas como la del tétanos solo llegan a un 30 % de la población –23 en las zonas rurales-. El analfabetismo sigue siendo muy elevado, especialmente en las zonas rurales y entre las mujeres –que llega a alcanzar cifras del 57 % entre los hombres y el 86 % entre las mujeres. Pese a los progresos en la escolarización de niños –un 80 % de escolarización en las zonas urbanas-, la distancia con el ámbito rural sigue siendo muy elevada –llega únicamente a un 47 %-. Los datos recogidos en el ámbito rural son especialmente alarmantes, muchos de los habitantes de estas regiones no tiene acceso a servicios básicos como son el agua, la electricidad, la educación, el tratamiento médico etc. En lo que respecta a los gastos por comida y servicios básicos, estos suelen estar comprendidos entre los 66 dólares entre los más pobres y los 301 dólares de media entre los menos pobres. Un 21 % de los hogares no llega a consumir las 2.100 calorías diarias por persona, que se recomiendan como suficientes. Las familias más pobres no suelen llegar a abarcar las necesidades alimentarias básicas. En lo que respecta al bienestar, no

⁷⁴⁶ *Íbidem*, ps. IX-X y 6-12.

resulta demasiado llamativo que a medida que se incrementa el bienestar de la familia, el tamaño de la misma decrece y que las familias con una renta per cápita más elevada suelen ser las propietarias de su hogar y tierras, empleadas normalmente en actividades de tipo agrícola. Más llamativos resultan los datos que no relacionan el tamaño de la tierra en propiedad con la renta per cápita. La relación entre la pobreza y el cultivo de opio es también evidente llegando al extremo de que 264.000 hogares llegan a cultivar el opio en una zona de aproximadamente 80.000 hectáreas.⁷⁴⁷

La pobreza, asimismo, está ampliamente relacionada con aquellos hogares encabezados por mujeres; cuyo número, siendo escaso, se duplica en aquellos porcentajes -9,3 %- de población con una renta más baja frente a aquellos que poseen una renta superior -3,9 %- . Asimismo, son mayores los porcentajes de hogares encabezados por alguna persona discapacitada -7,1 %- entre los sectores de renta más baja frente a los de renta más elevada -un 2%- . Los hogares de renta más baja tienden a percibir mayores remesas de familiares trabajando en Estados cercanos como Pakistán o Irán. Así pues y de los datos expuestos se han tendido a sacar una serie de factores determinantes de la pobreza en Afganistán, como son la falta de educación y el analfabetismo, la falta de preparación laboral, la discapacidad, el género o la residencia en zonas rurales. Es bastante evidente, además, que la situación de extrema pobreza de buena parte del país va a tener una incidencia grave en el proceso de construcción estatal y en los otros dos factores a tratar; el de la corrupción y el del tráfico de drogas. Ante esta desoladora situación, los planes del gobierno para reconducir o paliar la pobreza en Afganistán han resultado enormemente inefectivos. El gobierno afgano se planteó una ambiciosa estrategia denominada *Securing Afghan's Future*, en la que se planteaba llegar a una renta per cápita aproximada de 500 dólares anuales para el año 2015, merced a una serie de inversiones externas que ascenderían en un periodo de 7 años a los 25.600 millones de dólares, en consonancia con lo recogido en los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas. Además, se pretendió mejorar las tasas de escolarización pasando de un 54 % del alumnado -40 % de chicas- a un 100 % en 2015 y una reducción de la mortalidad infantil que pasase del 172 por mil a un 55 por mil en ese periodo. Esta estrategia iría además destinada a diferentes sectores como son las infraestructuras, el capital social y humano, el desarrollo del sector privado y la focalización en tres sectores considerados

⁷⁴⁷ *Íbid*, ps. 15-21.

esenciales como serían el de la gobernanza y desarrollo de las instituciones y del Imperio de la ley, derechos humanos y cuestiones de género. La necesidad de nuevas regulaciones que permitiesen salir del “equilibrio informal” de la economía para lograr un equilibrio propio de una “economía formal” también han formado parte de este enfoque.⁷⁴⁸ Con todo, la insuficiencia de recursos y medios técnicos para poder reconducir esta situación, a lo que se añade la exigencia de avances por parte de una comunidad de donantes, que no confía en la gestión desarrollada hasta este momento por Karzai, no han permitido la mejora.

Además se mantienen una serie de riesgos elevados para esta estrategia de reducción de la pobreza. El primero sería el que afecta a una sociedad recién salida de una guerra civil –existiendo, según algunos autores, un 44 % de posibilidades de que el conflicto pudiese reproducirse-. Un segundo riesgo sería el de las condiciones ambientales traducidas en sequías, lo que obligaría –dada la dependencia afgana del sector agrícola- a recurrir a la ayuda externa; dado que ya a finales de los 90 una de estas sequías provocó una reducción de la producción de cereales del 50 %, unos 700 millones de dólares, esta situación no puede descartarse. Un tercer riesgo, provocado por el comercio de opio y la ayuda externa –que entre 2003 y 2004 conformaron unos 4.000 millones de dólares conjuntamente- podría ser la reducción de la competitividad y el incremento de precios que no se correspondiesen con el precio real; la progresiva reducción del comercio de opio si se consigue su erradicación y el más que previsible descenso de la ayuda externa hacen necesaria la inversión en sectores productivos. Una reducción del comercio de opio y de la ayuda externa, podrían producir en el caso del primero una reducción de 1.000 millones de dólares en la economía afgana –en cifras anglosajonas- y si los tomamos conjuntamente la reducción de la actividad económica, de ingresos para el Estado y de la renta de muchos hogares con todo lo que ello significaría para la supervivencia del gobierno afgano y de una situación de seguridad, ya de por sí deteriorada. Un segundo problema, no menos grave, va a ser el de la corrupción. La corrupción, entendida como abuso de poder cometido con arreglo a intereses privados, es uno de los principales problemas que socava la legitimidad del incipiente Estado y constituye además, una de las mayores amenazas para el proceso de construcción estatal. La corrupción no es algo exclusivo de Afganistán; en el sur de

⁷⁴⁸ *Íbid*, ps. 22-35.

Asia, dos terceras partes de las empresas realizan este tipo de pagos informales a efectos de conseguir alguno de los objetivos planteados, convirtiéndose en un obstáculo para el desarrollo de la empresa privada, la democracia y el Estado de derecho. Existe una amplia tipología de casos de corrupción en Afganistán, pero diferentes índices de la misma, indican que ésta sería particularmente severa en los órganos de gobierno provinciales y las estructuras paralelas que se irían desarrollando a las oficiales, a medida que avanzaba el proceso de reconstrucción. A la hora de afrontar un problema creciente como es éste, se debería tener en cuenta que, a menudo, la corrupción se debe, o bien, a una falta de regulación patente en un ámbito concreto o a la existencia de regulaciones que no pueden ser llevadas a la práctica por la ausencia de medios para hacerlas aplicar.⁷⁴⁹

Asimismo, los bajos salarios de los funcionarios estatales, sería otra de las causas principales que motivarían este fenómeno. Con un aparato burocrático donde los funcionarios –que ya de por sí poseen una situación envidiable si se les compara con otros sectores de la población– cobran un salario medio de 50 dólares mensuales aproximadamente⁷⁵⁰, en tanto que el de un supervisor regional llega a 200 dólares, poca cosa puede hacerse por mejorar cualquier tipo de calidad de los servicios públicos. Si tenemos en cuenta que un alquiler podría llegar a costar unos 100 dólares mensuales, la comida de una familia unos 300 y otros gastos adicionales 200, podemos entender la existencia –en forma principalmente de pagos y sobornos– de una corrupción rampante, que alcanza a la totalidad de su entramado.⁷⁵¹

Ya en marzo de 2004, el propio Karzai advirtió de que los altos niveles de corrupción dañaban la imagen del gobierno. Urgía pues, la necesidad de aportar mayor transparencia a la información, adoptar y aplicar severas sanciones a aquellos funcionarios que hubiesen intervenido en cobros ilegales y simplificar algunos de los procedimientos administrativos. Debería establecerse además una nueva regulación del sector privado; no hay que olvidar, que muchas de las normas existentes en Afganistán y que afecta a las empresas de distinto tamaño, tienen un carácter enormemente arcaico y obliga a las entidades privadas a pagar a diversos funcionarios para soslayarlas y

⁷⁴⁹ *Íbid*, ps. 39-60.

⁷⁵⁰ BERNABE, M. (2009), “Provisiones del cielo”, *El Mundo*, 7 de junio.

⁷⁵¹ BARKER, K. (2009) “Letter From Kabul”, *Foreign Affairs*, 30 de noviembre.

evitar su aplicación. Las actividades irregulares en el sector privado, que afectan tanto a la producción como a la distribución de bienes, proporciona incentivos a la corrupción y permite que muchos funcionarios cierren los ojos, cuando semejantes actividades se producen. Uno de los ejemplos más claros es el del contrabando, que incluye tanto la re-exportación de bienes importados al vecino Pakistán como la importación de derivados del petróleo o la exportación de madera a Pakistán o a sus vecinos del norte. Los pagos para transportar esta serie de mercancías al norte, se estima que son enormemente comunes. Algo parecido sucede con la economía vinculada al comercio de opio, donde tanto los pagos ilegales como el blanqueo de capital y otro tipo de delitos son asociados en una suerte de red que abarca tanto a los productores, como a los traficantes de drogas o a los oficiales locales. El sistema *hawala* es uno de los ejemplos de actividad extralegal, por cuanto que no existen licencias o permisos a obtener que requieran pagos ilegales a algún funcionario. Las regulaciones legales, por tanto, deberían adoptarse en aquellos casos en los que existiese una razón de tipo económico o relativo a la seguridad y siempre que existiesen recursos para que fuesen aplicadas, de lo contrario la actividad alegal podría convertirse en ilegal y dar cauce a un incremento en los niveles de corrupción. La corrupción también existe en el sector público, donde puede encontrarse de forma abundante en numerosas operaciones. La necesidad de desregular y regular en función de cada caso en concreto, las cuestiones del sector privado, podrían resultar una solución que suprimiese los incentivos a los funcionarios para cometer actos que pudiesen ser calificados como tales. El pago ilegal en especie o en moneda, ha ido creciendo de forma significativa con el paso del tiempo hasta convertirse en uno de los mayores problemas de Afganistán. Mejorar los procedimientos de rendición de cuentas, simplificar los procedimientos para poder realizar los negocios ayudaría a socavar las bases sobre las que se asienta la corrupción. Reforzar la legitimidad y la operatividad de las autoridades locales y provinciales, frente a las que han sido establecidas de facto, además de mejorar los salarios de los funcionarios, podrían también ayudar a la hora de reconducir una situación que no ha tendido sino a empeorar.⁷⁵²

El tercer gran problema de la economía afgana –probablemente el más importante, junto con las cuestiones de seguridad- es el del comercio de opio. El opio es el ingrediente básico de la heroína, una peligrosa droga que tiene unos 15 millones de adictos a nivel

⁷⁵² A World Bank Country Study...*op.cit.*, ps. 60-61.

global, relacionada con la transmisión del virus VIH y con el crimen organizado. El volumen de producción de la amapola ha ido ligada intrínsecamente al conflicto afgano y ha visto incrementarse su producción desde las 1000 toneladas de 1979 hasta las 4.500 en 2002, llegando a suponer en la actualidad el 50 % del PIB afgano y el 90 % de la producción mundial. En esencia y visto en conjunto, si bien el comercio de opio ha tenido incidencia en una mejora, a corto plazo, del desarrollo rural, también ha tenido profundas implicaciones negativas en el proceso de construcción estatal, en la seguridad y en la normalización política. El comercio de opio se ha extendido a las 34 provincias afganas y, durante estos años, su producción no ha dejado de crecer. El comercio de opio, a efectos de su conversión en opiáceo para la producción de heroína o de morfina, ha permitido el desarrollo de cierta riqueza en las zonas rurales de Afganistán. Del total de tierras arables de Afganistán en 2005, el cultivo de opio únicamente afectaba a un 7 %; sin embargo, las personas que trabajaban en actividades relacionadas con este tipo de cultivo ascendían a dos millones de personas. El salario a pagar, derivado del cultivo de opio ascendía a los 11 o 12 dólares diarios, lo que significaba unas cinco veces de incremento sobre el salario habitual a pagar por labores no cualificadas en el campo afgano. Sin embargo, y de forma añadida a este aspecto, hay una serie de razones estructurales que explican el notable incremento del porcentaje de comercio de opio en relación a la economía afgana. La primera sería la salida y persecución por parte de otros Estados del negocio de la comercialización de este producto, países que tradicionalmente habían cultivado la amapola como Turquía o Irán –particularmente afectado por la adicción de un buen número de personas a esta droga, que ascendían a un 2 % de la población-. A esto se añadiría el crecimiento en la demanda de países vecinos como Pakistán o los europeos desde mediados de los 80. Una segunda razón sería la inexistencia de un Estado de Derecho competente y el colapso de un gobierno afgano incapaz de controlar su territorio. Una tercera razón es el incremento en el comercio de armas, como consecuencia del conflicto armado, que va a facilitar las operaciones de los narcotraficantes. Una cuarta razón sería la de la pobreza rural, a la que antes hicimos referencia. Una quinta razón sería la ventaja comparativa de Afganistán dadas sus condiciones sociales, políticas, económicas o geográficas frente a otros estados. La sexta es la enorme adaptación del mercado afgano a este tipo de comercio.⁷⁵³

⁷⁵³ *Íbidem*, ps. 111-113.

Para que nos hagamos una idea del nivel de implantación de la droga y su crecimiento, en el año 2004, la misma llegó a tener un incremento del 64 % en su producción, aumentando en años posteriores. Pese a todo, es bien sabido que los que se llevan los principales beneficios del citado comercio son los traficantes de droga, frente a los agricultores. De hecho, el precio de la producción a medida que avanzaba el conflicto, ha pasado de unos 300 dólares por kilo en 2002 a unos 90 en 2003, con todo lo que ello supone para la economía de estos sectores de la población. En lo que respecta al mercado, el opio se compra y vende con cierta libertad en determinados mercados, sin que actores poderosos intervengan, a diferencia de lo que ocurriría en las fases de refinamiento del mismo. Asimismo existen una serie de rutas a lo largo del norte, sur, este y oeste del país que permiten exportar la droga con cierta facilidad. En lo que respecta a la incidencia del opio en cuestiones como el desarrollo económico y del Estado; si bien, ha contribuido a incrementar el desarrollo de ciertas zonas y a equilibrar la balanza de pagos del Estado, no ha supuesto ningún incremento en las recaudaciones del mismo, al tratarse de una actividad ilícita. De hecho, el enorme tamaño del comercio de opio en el conjunto de la economía afgana y su volatilidad constituyen un potencial riesgo para la propia economía afgana. El incremento del bienestar se traduciría en la entrega de 500 millones de dólares –solo en 2004- para los agricultores que lo cultivan y otros tantos cientos de millones para los trabajadores del sector. Para muchas personas de origen humilde, ha supuesto una tabla de salvación para sobrevivir, accedan a tierras y crédito y a cierto nivel de bienestar. Una forma de combatir la pobreza a la que la situación de Afganistán los ha abocado, manteniéndose el consumo del mismo en unos niveles relativamente bajos pese a los potenciales riesgos. Pese a todo, el comercio de opio ha tenido una incidencia negativa en el proceso de garantizar la seguridad y el orden en Afganistán, dificultando con ello el proceso político de desarrollo de la democracia. En este sentido, el dinero de los narcotraficantes ha servido para fortalecer la posición de los señores de la guerra y sus milicias, así como de los insurgentes que se han ofrecido a proteger el citado comercio pese a anteriores diferencias –la prohibición talibán de cultivo de opio de 2000-. La ineficiencia del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones, ha facilitado, asimismo, el desarrollo de este comercio y sus implicaciones negativas de cara a la seguridad, debilitando el Estado e incrementando los casos de corrupción que tanto dañan su legitimidad. Ante esta situación, el gobierno afgano estableció el organismo conocido como CND –Directorio Antinarcóticos- que

debería encargarse de desarrollar una estrategia tendente a la erradicación de este cultivo mediante el desarrollo e implementación de una estrategia, coordinación de las actividades antidroga, cooperación con los socios internacionales y externos, coordinar las actividades de interdicción con Estados vecinos, establecer los calendarios que determinen los progresos en sus principales objetivos entre otros. Originalmente su personal estaba compuesto por 50 personas destinadas a estos menesteres.⁷⁵⁴

La escasez de resultados del citado organismo ha llevado a una serie de debates sobre los objetivos a cumplir en la estrategia de erradicación de la comercialización del opio y el desarrollo de planes que integren la monitorización, sanción, coordinación, acción etc. Entre otros aspectos se ha mencionado la necesidad de plantearse objetivos realistas dada la existencia de medios limitados y potenciales costes derivados de la acción; la necesidad de un cambio en la estructura del citado organismo a efectos de hacer que cumpla de una forma más efectiva sus funciones; la necesidad de que el Estado de Derecho funcione para poder acometer los objetivos planteados; la existencia de un poder judicial –tanto en la vía civil como en la penal– incapaz de acometer sus funciones y la necesidad de reforzarlo, la necesidad de focalizarse o bien en la producción o en la comercialización; la necesidad de un mayor apoyo internacional, la necesidad de establecer y ofrecer modos de vida alternativos a los productores de opio; la necesidad de establecer regiones prioritarias para desarrollar dichas actividades y la necesidad de controlar los flujos de capital destinados a invertir en el citado comercio. Cortar el círculo vicioso que relaciona el comercio de opio con los señores de la guerra y sus milicias, deteniendo los pagos realizados a los mismo a cambio de su protección, asegurar la construcción y eficiencia del Estado y reformar el sector de la seguridad, de modo que se incremente su efectividad podrían ser medidas que permitirían cortar el círculo vicioso entre narcotráfico e inseguridad establecido a lo largo de los años en Afganistán. Para acometer tales fines se han barajado tres opciones; la primera es la de la interdicción, que incluye la persecución del tráfico de opio, tanto en lo que respecta a la producción como a los bazares, con el probable riesgo de que el Estado quede envuelto en una sangrienta guerra contra los narcotraficantes y en la necesidad de llevar a cabo una serie de cambios institucionales y en el sector de la seguridad que permitan combatirlo con eficacia, además de destinar mucho dinero y recursos –cambios con muy

⁷⁵⁴ *Íbid*, ps. 113-126.

pocas probabilidades de ser realizados dada la escasez de medios del gobierno afgano-; la segunda estrategia es la de la erradicación de la droga, con el más que probable riesgo de ahondar en la situación de pobreza que afecta al ámbito rural afgano e incluso provocar un desastre humanitario que se cebase con los agricultores más pobres; la tercera es la del desarrollo de medios de vida alternativos, particularmente en el ámbito agrícola –ha de tenerse en cuenta que en el 93 % de las zonas irrigadas de Afganistán, el cultivo de la amapola no ha crecido-. Cualquier estrategia debería evitar una serie de riesgos como son el incremento de la pobreza, la posibilidad de abocar a la recesión a Afganistán, los más que probables riesgos políticos derivados del enfrentamiento con los narcotraficantes y las posibles transformaciones del sector de la droga. Algunos de los mecanismos para llevar a cabo tales objetivos serían los de equilibrar las medidas económicas con el desarrollo del Estado de Derecho, la combinación de interdicción y erradicación con la propuesta de modos de vida alternativos, priorizar a los grandes productores del opio frente a los pequeños agricultores, monitorizar los progresos realizados y el impacto producido, reforzar la capacidad de aplicación de la ley por parte del gobierno, el fortalecimiento del poder judicial y un incremento en el apoyo internacional a estas políticas.⁷⁵⁵ Sin embargo, la dificultad para acometer tales fines, dado las condiciones políticas, sociales y económicas de Afganistán, no dejan lugar para demasiado optimismo. Es hora de ver, por tanto, las conclusiones en relación a cual sido el resultado de los intentos para construir una democracia liberal en Afganistán a nivel político, de seguridad y económico.

A la hora de evaluar el proceso de construcción estatal en su conjunto, es de destacar que el proceso de construcción estatal se encontraría desde el principio con una serie de objetivos y desafíos de cierta entidad. Los objetivos serían la construcción de unas instituciones efectivas, la recuperación del crecimiento económico, la creación de un Estado moderno y estable, la resolución de las grandes divisiones políticas existentes entre los actores, la construcción y recuperación de los mitos nacionales y la adopción de un liderazgo eficiente para llevar a cabo ese proceso. Pero los impedimentos también han sido formidables; la incapacidad para proporcionar el ambiente de seguridad necesario debido, en parte, a la falta de recursos humanos y militares –particularmente durante la primera fase del protectorado, en lo que se reflejaría la importancia que

⁷⁵⁵ *Íbid*, ps. 125-130.

tuvieron los actores locales en la derrota talibán desde el principio-, la muy limitada recuperación económica, la escasa dotación de recursos por parte de los donantes –el Banco Mundial estimaba necesaria una inversión de más de 28.000 millones de dólares hasta 2011 y en la Conferencia de Tokio solo se aportaron 4.500 y en Berlín 8.200, quedando muy lejos de las cifras esperadas-, la tradicional desconfianza entre grupos étnicos –fortalecida con la reciente apuesta de diálogo con los talibán-, la escasa formación de personal local, el mal gobierno y la corrupción y la actitud de los Estados vecinos –aunque es de destacar la buena disposición de Irán, que aportaría 560 millones de dólares al proceso de reconstrucción y apostó por extender la electricidad y por lograr la estabilidad política del Estado afgano-.⁷⁵⁶

El presidente Bush, cuando analiza el caso afgano en sus memorias, defiende la asignación correcta de recursos al conflicto y los éxitos conseguidos –destacando el leve incremento de tropas que se produciría durante su mandato-, manifestando que la deplorable situación del país se debía a la nefasta situación de partida –un país con un PIB que era la tercera parte del de Irak y una población que vivía con una renta de 1 dólar al mes-, en lo que sería uno de los países más pobres del planeta y en la ambigua conducta del vecino Pakistán –lo que racionalmente no deja de ser una parcial verdad-, sintiéndose frustrado, en cambio, por el fallo en capturar a Ben Laden.⁷⁵⁷ Pese a todo, si existe un consenso entre los autores que han escrito a fondo sobre la cuestión de la construcción estatal en Afganistán, de este se derivaría que el resultado del citado proceso es el del más rotundo de los fracasos. De los diferentes aspectos analizados, ninguno parece llevar al optimismo y a la posibilidad de que en Afganistán pueda establecerse, no ya una democracia liberal, sino un Estado mínimamente serio que controle la mayor parte de su territorio y ejerza el monopolio del uso de la fuerza. Hasta el momento, ninguna de las estrategias puestas en marcha ha servido para reconducir la situación, mejorando el ambiente de seguridad esencial para el desarrollo de un Estado eficiente que garantice el bienestar de los afganos.

El proceso político iniciado con el ya descrito Proceso de Bonn ha desembocado en un gobierno corrupto, incapaz de garantizar la seguridad dentro o fuera de la capital –Kabul-, cuya legitimidad es cuestionada. La impunidad y el creciente papel político de

⁷⁵⁶ WEINBAUM, M.G. (2006), “Rebuilding Afghanistan...*op.cit.*”, ps. 126-134.

⁷⁵⁷ BUSH, G.W. (2010), *Decision Points...op.cit.*, ps. 204-221.

los señores de la guerra, algunos de ellos perfectamente imputables por ser autores de crímenes de distinta índole –especialmente claros en el caso de Abdul Rashid Dostum-, no conducen precisamente a un incremento en la legitimidad del gobierno afgano, de cara a su población.⁷⁵⁸ En lugar de ser entregados a la justicia, la necesidad de supervivencia del régimen afgano, obliga a otorgarles poder y responsabilidad de gobierno, pues su apoyo fue y es esencial de cara a incrementar y extender su autoridad de forma efectiva, dada la precariedad de medios del gobierno central.⁷⁵⁹ El grotesco espectáculo de las recientes elecciones afganas, con toda su estela de caciquismo y pérdida de cualquier tipo de legitimidad democrática para Karzai, tampoco han ayudado mucho.

Las evidencias empíricas de fraude, la naturaleza clientelar de las mismas y las nulas posibilidades del segundo candidato, Abdullah Abdullah –probable responsable de fraude en sus zonas de influencia-, cuestionaron el propio proceso electoral, los esfuerzos por construir una democracia liberal y dañaron irremediabilmente la legitimidad del presidente Karzai.⁷⁶⁰ Frente a esta situación, los propios talibanes han hecho esfuerzos por establecer una justicia –indudablemente bajo sus propias reglas, inaceptables para cualquier gobierno occidental pero no quizá para una parte de los afganos- y mejorar la gobernanza del creciente territorio que dominan⁷⁶¹, tratando además de ganarse a la población con algo más que clases sobre democracia.⁷⁶² Pese a todo, el presidente Obama no ha tenido más remedio que seguir adelante; pero la situación –cada vez más grave- llevó a la propia Administración estadounidense a enzarzarse en toda una serie de discusiones para decidir cuál debe ser el plan a seguir en el citado Estado.⁷⁶³

En lo que respecta a la cuestión central de la seguridad, tal y como hemos visto, la situación de la seguridad no ha dejado de deteriorarse y el control de territorio por parte de insurgentes talibán y miembros de al-Qaeda ha sido cada vez mayor. En este sentido y como respuesta al interés del presidente Obama por el conflicto afgano –puesto de manifiesto en numerosos discursos desde las primarias de 2008-, surge el plan del

⁷⁵⁸ BARKER, K. (2009), “Letter From Kabul...op.cit.

⁷⁵⁹ “Karzai pacta con un señor de la guerra para asegurar el triunfo”, *Público*, 18 de agosto de 2009.

⁷⁶⁰ “Karzai, declarado presidente electo de Afganistán”, *El País*, 2 de noviembre de 2009.

⁷⁶¹ BARKER, K. (2009), “Letter From Kabul...op.cit.

⁷⁶² “Clases de democracia a cambio de dos euros”, *El Mundo*, 3 de noviembre de 2009.

⁷⁶³ “Afganistán: Obama deshoja la margarita”, *BBC Mundo*, 7 de octubre de 2009.

general McChrystal para incrementar el número de soldados estadounidenses en Afganistán -40.000 estadounidenses - dio lugar a toda una serie de deliberaciones en las que pudo observarse claramente la división en dos grupos. El primero, conformado por el propio general McChrystal y los altos mandos del ejército, que defendían el plan en su integridad -el secretario de Defensa Robert Gates y la secretaria de Estado Hillary Clinton defendían el mismo plan, si bien algo rebajado. El segundo estaría encabezado por el vicepresidente Joe Biden, que defendería una estrategia que diese un mayor peso al papel de Pakistán y al incremento de ataques con drones –aviones no tripulados- para acabar con el mayor número de terroristas de al-Qaeda y líderes talibanes –aquellos más radicales- posible.⁷⁶⁴ Estas discusiones, más o menos agrias, que fueron dadas a conocer a la opinión pública al ser filtrado el citado plan⁷⁶⁵ –previsiblemente por sus propios autores-, se saldaría con la victoria del primer grupo, manifestada en el discurso de Obama en Westpoint de 1 de diciembre de 2009⁷⁶⁶; que expuso el plan para incrementar sustancialmente –aunque de forma rebajada respecto del plan original- las tropas destinadas en Afganistán -30.000 americanos y unas 5.000 correspondientes a los aliados. Parte de estas tropas se dedicaría a entrenar y preparar a un futuro ejército afgano.

Otros aspectos adicionales del plan para Afganistán serían el de mejorar la gobernanza – combatiendo la corrupción y el comercio de opio e incrementando el apoyo de la población al gobierno.⁷⁶⁷ Sin embargo, el citado plan también incluía la fecha de retirada a mediados de 2011, lo que le ha granjeado enormes críticas –particularmente republicanas- por no tener en cuenta la situación sobre el terreno o quitarse apoyos entre la población afgana, que no apoyaría a un gobierno protegido principalmente por unas fuerzas internacionales que anuncian previamente su retirada. Esto naturalmente dio lugar a que la Administración Obama tuviese que dar explicaciones sobre el tema y matizar sus declaraciones previas.⁷⁶⁸ La ausencia de una estrategia clara parece haber sido, hasta el momento, la tónica de la Guerra de Afganistán bajo la citada Administración.

⁷⁶⁴ “La trampa de Afganistán atrapa a Obama tras ocho años de guerra”, *La Vanguardia*, 7 de octubre de 2009.

⁷⁶⁵ DESCH, M.C. (2009), “Obama and His General. Should McChrystal Salute and Obey?”, *Foreign Affairs*, 27 de octubre.

⁷⁶⁶ “Obama’s Afghan policy speech at West Point”, *The Washington Post*, 1 de diciembre de 2009.

⁷⁶⁷ “Obama anuncia que la retirada de Afganistán comenzará en 2011”, *El País*, 1 de diciembre de 2009.

⁷⁶⁸ “Obama se da un plazo de 18 meses para tener éxito en Afganistán”, *El País*, 2 de diciembre de 2009.

La Administración Obama, además, y en relación al asunto afgano, ha puesto énfasis en la situación del fronterizo Pakistán, donde ha exhortado al gobierno de Zardari y al ejército a perseguir al cada vez más amenazante movimiento talibán de aquel país – preocupada además, tal y como afirmó la secretaria de Estado, por el hecho de que dicho movimiento pudiese apoderarse de alguna instalación nuclear, con todo lo que ello supondría.⁷⁶⁹ Estos talibanes pakistaníes, además, estarían prestando – ocasionalmente- apoyo tanto a al-Qaeda como a los talibanes afganos, pero es necesario tener en cuenta que sus objetivos políticos son completamente distintos.⁷⁷⁰ En cualquier caso, el ejército pakistaní comenzó una ofensiva contra los territorios dominados por los talibanes pakistaníes en Waziristán del Sur, en medio de una campaña de ataques terroristas contra el gobierno y el ejército pakistaníes⁷⁷¹, mientras que el gobierno de Estados Unidos aportó en concepto de ayuda unos 7.500 millones de dólares, que han sido vistos como una forma de premiar al citado estado por su lealtad. Por supuesto a cambio de que se involucre a fondo en el citado conflicto, establezca mayores controles a la circulación de talibanes afganos y terroristas de al-Qaeda y siga permitiendo las acciones militares estadounidenses en su territorio⁷⁷² -como los famosos ataques con aviones no tripulados, cuya cantidad ha ido incrementándose.⁷⁷³

Cuando el conocido periodista Bob Woodward expone al público los debates internos de la Administración Obama con respecto a la estrategia estadounidense en Afganistán, es interesante advertir la contraposición existente entre destacados militares como el propio Petraeus o McChrystal frente a los asesores más cercanos de Obama como Emanuel, Axelrod o el propio vicepresidente –que defendía una estrategia antiterrorista basada en la utilización de drones o fuerzas especiales antes que de contrainsurgencia y construcción estatal-.⁷⁷⁴ El presidente estadounidense queda retratado como un opositor a un proceso de construcción estatal a largo plazo, a un incremento elevado del número de tropas y a la construcción de una democracia jeffersoniana en Afganistán frente a sus militares, a los que siempre demandó nuevas opciones; argumentando que no estaba en

⁷⁶⁹ “Taliban Seize Vital Pakistan Area Closer to the Capital”, *The New York Times*, 22 de abril de 2009.

⁷⁷⁰ S. Shane (2009) “NEW ANALYSIS; Insurgents Share a Name, But Pursue Different Goals”, *The New York Times*, 23 de octubre.

⁷⁷¹ “Los talibanes no dan tregua a Pakistán”, *El País*, 17 de octubre de 2009.

⁷⁷² “Obama compensa con 7.500 millones de dólares la fidelidad de Pakistán”, *ABC*, 21 de diciembre de 2009.

⁷⁷³ “Obama extiende el uso de los ataques selectivos en Pakistán”, *El Mundo*, 5 de diciembre de 2009.

⁷⁷⁴ WOODWARD, B. (2010), *Obama's Wars*, Ed. Simon & Schuster, Nueva York, ps. 1-380.

el interés nacional estadounidense.⁷⁷⁵ La publicación del plan, el apoyo político de destacados republicanos como McCain no le dejaron demasiadas opciones y el mismo fue aprobado. La preocupación por Pakistán –cuya amenaza para la seguridad estadounidense reconocían mayor que la de Afganistán- y por el corrupto e ineficaz ejecutivo de Karzai- fue expresada constantemente y constituyó el punto de apoyo de algunos de los críticos del plan.⁷⁷⁶

En lo que respecta al ámbito económico; si bien inicialmente se consiguieron algunos resultados económicos aceptables, con el paso del tiempo han ido deteriorándose y, tal y como comentamos, el tráfico de opio ha incrementado hasta alcanzar el 50% del producto interior bruto, pese a los esfuerzos del gobierno y la coalición internacional, y el 90% de la producción mundial⁷⁷⁷, extendiéndose de forma imparable en uno de los estados considerados más pobres e inseguros del mundo⁷⁷⁸ y alimentando el círculo vicioso de inseguridad y pobreza del estado. Al igual que en los aspectos de la seguridad –cada vez más deteriorada- o del proceso político, la situación económica en Afganistán está muy lejos de mejorar. La corrupción mina la legitimidad del Estado, la pobreza no ha podido ser correctamente enfocada y reducida, alimentando con ello la inseguridad del Estado y la producción de opio agrava la construcción estatal y los restantes problemas de la economía de Afganistán, convirtiéndose por su propia volatilidad y por el peso que tiene en la economía afgana en un grave riesgo para la misma. En conjunto, el balance económico de la construcción estatal no puede ser considerado sino negativo, pero, en cualquier caso, es también destacable que la propia fortaleza del pueblo afgano ha podido evitar un desastre que podría haber sido mucho mayor, dada la situación de Afganistán.⁷⁷⁹

Entre las lecciones que deberían haberse aprendido de este largo proceso –y que nadie parece haber asumido-, según algunos autores están 1- la de que las operaciones militares no pueden dictar el proceso de reconstrucción –teniendo en cuenta que el mantenimiento de la paz recibe una pequeña parte de los 900 millones de dólares destinado por mes a las operaciones militares, 2- debería considerarse la reconstrucción

⁷⁷⁵ *Íbidem*, ps. 34 y 246-256.

⁷⁷⁶ *Íbid*, ps. 185-233 y 334-380.

⁷⁷⁷ “Afganistán: Opio Imparable” en *BBC Mundo*, 2 junio 2007.

⁷⁷⁸ Incluso más que Irak.

⁷⁷⁹ *A World Bank Country Study...op.cit.*, ps. 161-163.

y la seguridad como las dos caras de una misma moneda y reforzarse mutuamente, 3- la recuperación de la economía, el Estado y la sociedad debería ser un proyecto apoyado internacionalmente, 4- la “asistencia ligera” puede ayudar a incrementar la legitimidad del gobierno del Estado y a que la población acepte la presencia extranjera –como contraste notable durante muchos años con el conflicto de Irak, 5- la consideración del gobierno centralizado como poco apropiado para realizar tareas de reconstrucción 6- la consideración positiva de la ambigüedad en las responsabilidades Administrativas y una rendición de cuentas que debería ser dejada en manos de un Afganistán reconstruido.⁷⁸⁰ Con todo, hay que ver hasta qué punto estas recomendaciones podrían ser efectivas al llevarse sobre el terreno, vista la evolución del caso. Sin embargo, no todos los autores están de acuerdo con algunos puntos, como puede ser el de la “asistencia ligera”, que ha sido calificado como “éxito catastrófico”, derivado de la rápida victoria que se obtuvo frente a los talibán en el conflicto inicial.⁷⁸¹ Asimismo, se contraponen el “éxito” en la realización de una estrategia de reconstrucción y de la cooperación entre las diversas agencias que han participado en la misma con la falta de coordinación entre los grupos y agencias asentados en Afganistán con la inercia procedente de Washington, personal insuficiente, diferentes reglas, falta de habilidades y, lo que es más importante, la ausencia de voluntad política para comprometerse con Afganistán, no ya durante tres años sino durante tres décadas, que es lo que necesitaría este proceso para funcionar y nadie parece querer asumir.⁷⁸²

De este proceso además pueden aprenderse, según otros, una serie de lecciones de cara al futuro sobre lo que no hay que hacer en un proceso de construcción estatal. En primer lugar es necesario destacar la necesidad de priorizar la legitimidad del gobierno desde el principio y no dejar la cuestión a un segundo plazo. En segundo lugar la necesidad de equilibrar la composición étnica de la Administración, haciendo que también se refleje en la policía. La legitimidad del gobierno además debe derivar de lo que la población local considera y nada más. Combatir la corrupción es otro de los aspectos esenciales para poder apuntalar la autoridad de las Administraciones locales. Es destacable también la necesidad de fortalecer la eficiencia de la Administración local, asegurando su legitimidad a largo plazo con ella. Un aspecto esencial sería además la necesidad de

⁷⁸⁰ WEINBAUM, M.G. (2006), “Rebuilding Afghanistan...*op.cit.*”, ps. 139-141.

⁷⁸¹ GOODSON, L.P. (2006), “The Lessons of Nation-Building in Afghanistan...*op.cit.*”, p. 161.

⁷⁸² *Íbidem*, ps. 164-167.

que las ONG's colaboren con las autoridades locales lleven a cabo sus objetivos.⁷⁸³ Parece, a la vista de todos estos argumentos, que lo único claro en el caso afgano es que los diferentes autores y especialistas no se ponen de acuerdo –ni realmente saben- como se podría reconducir el caso, limitándose a elucubrar con diversas posibilidades derivadas de datos obtenidos sobre el terreno. Al igual que sucedía con los supuestos de la Administración Clinton, el desconocimiento sobre cómo construir una democracia en un Estado que carece de los requisitos necesarios de las mismas, parece pervivir.

El balance del proceso de construcción estatal -a la vista de los datos aportados-, no puede considerarse, por tanto, sino nefasto –de hecho, algunos funcionarios de Naciones Unidas consideraron que el peligro de fracaso y el peligro de que Afganistán se mantenga como Estado fallido es real⁷⁸⁴-. Probablemente este desastre no es sino el cúmulo de una serie de desatinos –inevitables, ante la ignorancia general sobre ingeniería democrática de especialistas y legos- que van desde el desarrollo de una mala estrategia en cuestiones de seguridad –no pensada inicialmente como un conflicto de naturaleza contra-insurgente-, combinado con un profundo desconocimiento de la naturaleza y la historia del pueblo afgano –que ha tendido en muchas ocasiones y, probablemente con razón, a desconfiar de la presencia extranjera en su territorio- y de sus propias particularidades culturales, que harían necesaria la adaptación de objetivos ambiciosos a las características concretas –históricas, sociales y culturales- de Afganistán para llevar a cabo la estrategias pertinentes.⁷⁸⁵

Las causas del fracaso tienen, además, sus raíces en los mismos orígenes de la intervención provocada por el 11 de Septiembre. A diferencia de lo que sucedería con Irak, la Administración Bush no pensó en intervenir originalmente en Afganistán hasta que los ataques terroristas le obligaron a ello; cancelando buena parte de su proyecto realista original en política internacional. No sería sino a partir de 2002, cuando se comenzó a incluir a Afganistán en el seno de la estrategia de expansión de la democracia –y coincidiendo con los avances del proceso político-, que la Administración Bush comenzó a desarrollar para transformar el Próximo Oriente –con

⁷⁸³ STARR, S.F. (2006), “Sovereignty and Legitimacy in Afghan Nation-Building...*op.cit.*, ps. 123-124.

⁷⁸⁴ “Afghanistan could return to being a “failed State,” warns Security mission chief”, en *UN News Service*, 22 de noviembre de 2006.

⁷⁸⁵ GOODSON, L.P. (2006), “The Lessons of Nation-Building in Afghanistan...*op.cit.*, ps. 146-148.

la clara oposición de los vecinos autocráticos, que no se sentían nada cómodos con la misma-. Las indecisiones originales, permitieron despilfarrar todo el capital obtenido en lo que respecta al apoyo internacional que dicha Administración logró tras los ataques terroristas del 11 de Septiembre y perdieron dos años clave, que permitieron a los talibán y a al-Qaeda reorganizarse, en tanto que Estados Unidos dedicaba su atención al caso iraquí. Los avances iniciales en materia política y económica no pudieron ser capitalizados y el deterioro en materia de seguridad fue empeorando progresivamente. La enorme popularidad y el escaso debate o escrutinio público producido en torno al citado conflicto en sus primeros tiempos –a diferencia de muchos de los procesos de construcción estatal de la Administración Clinton o al caso de Irak, caracterizados por la polémica-, tampoco constituyó un revulsivo para que la Administración Bush exigiese el cumplimiento de unos objetivos a corto plazo.⁷⁸⁶

Por otro lado, el escepticismo de Rumsfeld hacia los procesos de construcción estatal, considerando –no sin razón- que los protectorados hacen que los Estados intervenidos sean enormemente dependientes de la ayuda internacional y queden bajo tutela durante muchos años –por lo que rechazaba el modelo para Afganistán e Irak- también contribuyó al deterioro definitivo de la situación; acabando con la colaboración entre los Departamentos de Estado, Defensa y la estrategia desarrollada por la CIA. La escasez de recursos aportados originalmente también tuvo su papel; Estados Unidos invirtió de media anualmente unos 50 dólares por afgano –un quinto per cápita de lo que sería la inversión en Bosnia o Kosovo-, una cifra considerablemente inferior a la invertida en Bosnia o Kosovo –cuyas dificultades, pese a todo, no han desaparecido-. Así, el primer año del conflicto Estados Unidos aportaría unos 500 millones de dólares, en 2003 unos 700 millones –frente a los 18.000 millones de dólares que destinaría a Irak-, en 2004 crecería hasta los 2,200 millones, que en 2006 quedarían reducidos a la mitad. Esta escasez de recursos contribuiría, además, al creciente descontento de una empobrecida población civil –sometida además a ocasionales daños colaterales como consecuencia de los ataques aéreos-, que veía como las promesas y los objetivos planteados por las potencias intervinientes y por la comunidad internacional, no eran cumplidas. La compleja situación geográfica de Afganistán –más allá de su tradicional aislamiento e inaccesibilidad- y la inestable situación de Pakistán –que tiene intereses geopolíticos de

⁷⁸⁶ DOBBINS, J.F. (2008), *After the Taliban...op.cit.*, ps.134-135 y 161-163.

primer orden en Afganistán- tampoco ha ayudado mucho, ya que durante mucho tiempo sirvió de santuario para los insurgentes, que han cruzado durante mucho tiempo la frontera impunemente, obligando a la Administración Obama a cambiar de estrategia hacia el citado Estado asiático.⁷⁸⁷

Cuando explica el desarrollo del propio movimiento de insurgencia en Afganistán y analiza el fracaso del mantenimiento de la seguridad; el profesor Seth Jones realiza un análisis que parece asociar todos los elementos que están detrás de la problemática afgana y conecta los tres elementos principales aquí descritos, llegando prácticamente a las mismas conclusiones que Dobbins. En este sentido y frente a las explicaciones asentadas exclusivamente sobre el peso de la economía fundamentada en el comercio de opio o las rivalidades y disputas entre grupos étnicos, el autor añade la existencia de un gobierno débil y corrupto, incapaz de garantizar la seguridad o aportar los servicios públicos demandados por la población y de una ideología religiosa de enorme peso que sostiene a los luchadores talibán. A esto cabría añadir algunos elementos ya mencionados como el papel regional de Pakistán, que posee una “legítima” preocupación por cuestiones relacionadas con el peso de su enemigo y vecino indio – con el que establece delicados equilibrios de poder regionales-, que no lograron ser apaciguadas por el enviado especial Holbrooke en 1999 –evitando que se convirtiese en un santuario para al-Qaeda o los talibán afganos- pese a los 1.000 millones de dólares que le concede anualmente, la escasa inversión global comparada realizada por un Rumsfeld desdeñoso hacia los procesos de construcción estatal –que acabaría realizándose “de forma barata” por ser la única forma de garantizar la estabilidad- y la deriva de la atención estadounidense hacia el conflicto de Irak, perdiendo la oportunidad original de llevar a buen cauce el conflicto; con enorme riesgo de que Estados Unidos se convirtiese en el último de los “imperios” en fracasar ante la resistencia afgana.⁷⁸⁸

El enorme fracaso de un caso tan complejo no equivale a decir que algunas lecciones no han sido aprendidas, si atendemos a los debates internos de la Administración Obama y a la oposición del presidente y el vicepresidente a una estrategia de construcción estatal a largo plazo, un incremento elevado de tropas que podría conducir a una mayor

⁷⁸⁷ *Íbidem*, ps. 157-168.

⁷⁸⁸ JONES, S. G. (2009), *In the Graveyard of Empires. America's War in Afghanistan*, Ed. Norton, Nueva York, ps. xix-xxxiv y 313-329.

dependencia del ejecutivo afgano o a la construcción de una democracia en Afganistán o su preferencia por los ataques selectivos con aviones no tripulados o fuerzas especiales al mando de la CIA. Sin embargo la estrategia de Biden no fue la que triunfó, aunque en cierta medida ha seguido aplicándose. Probablemente, una estrategia de mal menor y objetivos limitados habría dado mucho mejor resultado que una estrategia que se planteó, desde el inicio, una serie de objetivos demasiado ambiciosos. Tal y como afirmó Tanner desde un principio “los americanos deben renunciar a cualquier visión de trasplantar una democracia jeffersoniana instantánea a un pueblo que ha recorrido su antiguo y propio camino cultural y que atiende tanto a los preceptos musulmanes como a la legislación de su gobierno”.⁷⁸⁹ Posiblemente, si la Administración Bush hubiese escuchado el consejo que el general británico Frederick Roberts ofreció tras el fin de la Segunda Guerra Anglo-Afgana (1878-1879) y que planteó claramente cuando solicitó la salida de las tropas británicas de Afganistán, pese a cualquier posibilidad de ataque ruso a Afganistán o la India, que “puede no ser muy halagador para nuestro amor propio, pero siento que estoy en lo correcto cuando digo que cuanto menos nos vean los afganos, menos les disgustaremos...nosotros deberíamos tener una mejor oportunidad para asociar a los afganos a nuestros intereses si evitamos toda interferencia con ellos entretanto”⁷⁹⁰; los resultados habrían sido menos negativos para Occidente a todos los niveles. De hecho, el conflicto de Afganistán, frente al relativo control político que los talibán habían mantenido en el territorio, llevó al país nuevamente a una situación de fragmentación como la que había existido después del golpe de Estado que derribó la monarquía, existiendo en buena medida gracias al apoyo externo, sin que la presencia internacional pudiese hacer mucho por evitarlo.⁷⁹¹

La Cumbre de la OTAN en Lisboa de 19 de noviembre de 2010 ha puesto esos argumentos de manifiesto. En la citada Cumbre, se aprobó la nueva estrategia de “vietnamización” nixoniana o “afganización” ya anunciada por la Administración Obama, que supone la cesión de la responsabilidad de los problemas de seguridad a los afganos, la formación de un ejército y una policía afganos que puedan ocuparse de mantener la seguridad y el orden y la retirada de las tropas occidentales con la cabeza

⁷⁸⁹ TANNER, S. (2003), *Afganistan...op.cit.*, p. 325.

⁷⁹⁰ *Íbidem*, p. 217.

⁷⁹¹ DORRONSORO, G. (2005), *Revolution Unending...op.cit.*, p. 312.

alta para 2014.⁷⁹² Más allá de que Afganistán se haya convertido en una guerra “simbólica” por evitar la victoria talibán en el país que albergó a los terroristas que produjeron el 11 de Septiembre, el resultado de la cumbre no es sino la manifestación de que Occidente –y, concretamente Estados Unidos- ya dan por perdido tanto el conflicto como el propio proceso de construcción estatal y únicamente esperan una oportunidad para poder salir de allí con un mínimo de dignidad –ya independientemente del propio crédito de la Alianza Atlántica-. La muerte de Ben Laden, lejos de solucionar el problema afgano de Estados Unidos, ha tendido a reabrir debates en relación al papel de Pakistán y sus servicios secretos a la hora de fomentar y amparar a la insurgencia talibán y de al-Qaeda –pese a la financiación recibida por parte de Estados Unidos- o la propia impopularidad interna de la colaboración paquistaní con la potencia norteamericana, con el consiguiente deterioro aparente de sus relaciones; sin provocar una mejora en la situación de la seguridad en el país vecino; poniendo nuevamente sobre la mesa la posibilidad del diálogo con los talibán y una pronta retirada del territorio afgano, pese a las ofensivas de los primeros.⁷⁹³

El anuncio de la retirada de Afganistán por parte de la Administración Obama -10.000 en 2011 y 30.000 en 2012-, amparándose en la necesidad de “realizar *nation-building* dentro de Estados Unidos y no fuera” o en el objetivo limitado de evitar un territorio seguro para las actividades de al-Qaeda tras la muerte de Ben-Laden sin haber cumplido con los objetivos de establecer un Estado democrático e incluso un Estado eficiente con cualquier forma de gobierno –como el propio presidente Obama reconoce en su discurso-⁷⁹⁴ no pueden ser más explicativas de la situación producida en Afganistán y de la incapacidad para construir instituciones democráticas en dicho Estado.

Es probable que, de nuevo, las particularidades del caso hayan superado la concepción general de una teoría filosófica incardinada en la estrategia utópica de una Administración y unos líderes marcados por la fe en una forma de gobierno y unos valores concretos –y en los resultados estratégicos que, supuestamente, se derivarían de

⁷⁹² “For NATO Alliance, Progress in Lisbon”, *The Washington Post*, 25 de noviembre de 2010. Es un ejemplo de lo recogido en los medios sobre la cuestión.

⁷⁹³ “Tensions Rise as U.S. Officials Press Pakistan for Answers”, *The New York Times*, 3 de mayo de 2011.

⁷⁹⁴ “Obama on Afghanistan Troop Withdrawal”, *ABC News*, 22 de junio de 2011. Este anuncio fue, además, imitado inmediatamente por otros aliados como Francia o España que se apresuraron a anunciar las fechas de retirada de sus respectivos contingentes de tropas.

tal expansión-. La manifestación del fracaso de una estrategia de principios, que no ha solventado los graves problemas del país intervenido y que ha dejado una peligrosa herencia que la Administración Obama deberá reconducir y mitigar con una estrategia distinta, centrada en cuestiones de seguridad puras y duras. Esto ha contribuido a aumentar los riesgos para la estabilidad de la zona, por parte de las propias potencias ocupantes que se ven, a menudo, incapaces de asumir los riesgos y costes derivadas de una situación sometida recientemente a una honda reflexión.⁷⁹⁵ El problema –además de los elevados costes económicos, políticos y humanos derivados de tal política-, nuevamente, no consiste en decir si la teoría funciona o no; sino en saber cómo construir una democracia en Estados con una cultura y unas particularidades históricas y sociales tan distinta a los presupuestos exigidos por la paz democrática. La diferencia entre los elementos filosóficos generales planteados por la misma y la realidad particular de los lugares donde trata de imponerse, parecen constituir un abismo insalvable que, por el momento, nadie sabe como cruzar.

B) Irak.

La segunda gran intervención de la era Bush, y probablemente la más polémica de todas, fue la guerra de Irak. Sin negar la existencia de importantes factores de carácter geopolítico, nuevamente debemos constatar que la imposición de la democracia y el cambio de régimen por la fuerza han tenido una relevancia fundamental en el caso, al igual que sucedió en el supuesto afgano. La intervención en Irak, no fue sino una pieza más de aquella estrategia que pudimos observar en el capítulo anterior, expuesta en el discurso político de gran parte de los líderes estadounidenses del momento para llevar la democracia al Próximo Oriente, logrando de paso la consecución de intereses estratégicos en la forma acostumbrada y característica de las políticas de paz democrática. De nuevo podemos observar que en el caso iraquí, tras la intervención que forzó el cambio de régimen en la órbita del ya citado liberalismo imperial, se estableció

⁷⁹⁵ Tal y como demuestran los discursos del propio presidente Obama -y de su secretario de Seguridad Nacional Robert Gates-, ya desde la campaña electoral, que vuelven a situar a Afganistán en el centro de los intereses de seguridad nacional estadounidenses, al mismo tiempo que se lleva a cabo la retirada de Irak. Además los talibanes consiguieron importantes éxitos en Pakistán donde llegarían a dominar provincias enteras, hasta que se produjo la esperada reacción del ejército de aquel país.

un protectorado⁷⁹⁶ en forma parecida a otros grandes supuestos ya analizados, en el que se ha tratado de construir las instituciones propias de una democracia liberal, además de establecer una constitución y unas elecciones –en enero de 2005- para hacerlo posible. A efectos de entender y analizar los intentos por construir una democracia en Irak a través del citado protectorado, debemos echar, como en los casos anteriores, un vistazo a la historia de la intervención misma.

La relevancia del papel de Irak –y con él del Próximo Oriente- en la política exterior estadounidense –con la clara excepción de Turquía- no alcanzaría su culmen hasta los años 70⁷⁹⁷, con la retirada británica y los inicios de la estrategia de “vietnamización” de la Administración Nixon, que obligaba a sus aliados a mantener su seguridad por sí mismos –aún recibiendo asistencia estadounidense-, como parte de la doctrina Nixon y a la construcción de un sistema arquitectónico de equilibrios de poder asentado sobre aliados regionales –cuyo máximo exponente sería el régimen del Sha en la región del Próximo Oriente frente a un Irak pro soviético-. La revolución islámica de 1979, así como la invasión soviética de Afganistán; colocarían esta región en el ojo del huracán y la formulación de la doctrina Carter, que consideraba cualquier intento de una potencia externa por controlar la región, una amenaza a los intereses vitales estadounidenses – que sería repelida por la fuerza si fuese necesario- haría que la región fuese cada vez más relevante geopolíticamente; al igual que un Irak, que era visto como una suerte de mal menor frente a su vecino y enemigo, el teocrático Irán.⁷⁹⁸

Después del polémico bombardeo –preventivo- israelí de la planta nuclear de Osirak – dada la preocupación israelí de que un gobierno supuestamente hostil, como Irak, se hiciese con armas nucleares-, comenzaría una cierta mejoría en las relaciones con la Administración Reagan en los 80, que se tradujo en su apoyo –al igual que el de otros estados como Francia o la URSS- durante la guerra entre Irán e Irak, que se extendería entre 1980 y 1988 y provocaría un millón de muertos. El temor estadounidense a la expansión de la Revolución Islámica, después de las derrotas iraquíes en un conflicto

⁷⁹⁶ Que debería ser definido como “americano” más que internacional.

⁷⁹⁷ Para analizar la historia anterior de Irak y, particularmente, el desarrollo de la monarquía hashemita, el ascenso del partido Baaz y la subida al poder de Shaddam Hussein véanse KIRDAR, N. (2010), *Saving Iraq. Rebuilding a Broken Nation*, Ed. Phoenix, Londres, ps. 3-60, FOUAD, A. (2003) o “Iraq and the Arab’s Future”, en *Foreign Affairs*, vol. 82, no. 1, enero/febrero.

⁷⁹⁸ HAASS, R. (2010), *War of Necessity, War of Choice. A Memoir of two Iraq Wars*, Ed. Simon and Schuster Paperbacks, Nueva York, ps. 17-23.

que estaba revirtiendo sus iniciales ganancias e incluso provocando pérdidas de territorio del propio Irak, serían un factor claro en el apoyo otorgado a Shaddam; reduciendo incluso su oposición a la utilización de armas de destrucción masiva contra el ejército iraní.⁷⁹⁹ Tras el fin del conflicto, la pésima situación económica del país lo dejaría, según algunos autores, en una delicada situación, que produciría como consecuencia la invasión del pequeño emirato de Kuwait y la consiguiente hostilidad de Estados Unidos, que sintió sus intereses amenazados en la zona.⁸⁰⁰

No todos los autores comparten esta visión de las cosas. Richard Haass destacado autor realista, además de estrecho colaborador en las Administraciones de Bush padre y Bush hijo; da una visión distinta inspirada por su experiencia en los citados acontecimientos, como miembro del Consejo de Seguridad Nacional en cuestiones relativas al Próximo Oriente. De tal forma expone como, hasta el momento de la invasión de Kuwait, Shaddam Hussein no era considerado, ni mucho menos, un problema de primer orden para una Administración de Bush padre, más preocupada por los acontecimientos en Europa que de un Irak debilitado por ocho años de guerra, que había mostrado cierta buena voluntad en algunos incidentes menores, como fue el ataque por error durante el conflicto a un barco estadounidense, provocando varias víctimas entre los soldados, por las que pagaría una “justa reparación”, además de pedir disculpas. Asimismo, dentro de los asuntos prioritarios en la región, la cuestión iraquí era precedida por el Proceso de Paz entre israelíes y palestinos, el plan nuclear pakistaní o las acciones de Irán considerado hostil a los intereses estadounidenses. No obstante existieron algunas fricciones entre ambos Estados. Un ejemplo fue la decisión de suspender los denominados créditos CCC –*Commodity Credit Corporation*- para promover la venta de productos agrícolas –de granjeros americanos- a Irak, que solo alcanzaron los 400 millones frente al 1.070 millones solicitado, en tanto que las ventas “duales” –pues se refieren a productos que pueden destinarse tanto a uso militar como civil- se redujeron a 75 millones cuando en tiempos de Reagan alcanzaron los 500 –aunque fue aprobada una cantidad de 1.500 millones-. Todo ello en medio de un debate, en el que destacados legisladores demócratas como Al Gore llegaron a acusar a la Administración Bush de

⁷⁹⁹ *Íbidem*, ps. 24-26.

⁸⁰⁰ FOUAD, A. (2003), “Iraq and the Arab’s Future...*op.cit.*”

armar a Irak, como parte de un supuesto escándalo denominado “Iraqgate” –pese a las limitadas relaciones existentes con el mismo-.⁸⁰¹

Con todo, fueron los planes para la invasión de Kuwait, los que cambiarían estas percepciones en gran medida. El temor a una modificación de los equilibrios de poder en la región, a un Irak cuya capacidad de influencia y poder se vería notablemente incrementada por la disposición de los recursos petroleros del emirato kuwaití y el temor para la seguridad de algunos de sus aliados como Arabia Saudita –pese a las precauciones iniciales de ésta- o Israel serían, según Haass, los factores que la Administración de Bush padre tendría en mente como causa a la hora de desencadenar la intervención. El petróleo –cuyo precio se encareció a raíz del conflicto, pasando de 21 a 32 \$ el precio del barril mientras la bolsa bajaba-, según él, estaría presente entre los factores que llevaron a la Administración de George H. W. Bush a intervenir, pero su importancia habría sido –como viene a ser costumbre- exagerada en exceso, pues habría otros intereses en cuestión –si bien reconoce que ocupando Kuwait, Irak puede disponer del 20 % de las reservas mundiales, con todo lo que ello significa a nivel global-. La obtención de la Resolución 661 del Consejo de Seguridad, exigiendo la retirada iraquí del territorio de Kuwait, sería el primer paso que conduciría al establecimiento de sanciones contra el régimen de Shaddam Hussein, otorgando al conflicto un cierto carácter multilateral al que algunos de los principales aliados de Estados Unidos –Margaret Thatcher- se oponían por considerarlo “inútil y limitador”, pero que la Administración Bush decidió apoyar dada la legitimidad proveniente de Naciones Unidas para numerosos Estados.⁸⁰²

La intervención en Irak requeriría una toma de decisiones considerada dolorosa para la propia Administración, que debió solicitar el apoyo de los demócratas en el Congreso para incluir los gastos derivados de la misma en un presupuesto que no se hallaba en su mejor momento y, para lo cual, se debió tomar una medida tan impopular como subir los impuestos en un momento de crisis. Incluso se solicitó la autorización del Congreso, medida formal pero nada común –la última vez que fue solicitada para desencadenar una guerra, fue durante la II Guerra Mundial-. Asimismo, formar la enorme coalición internacional que provocó la retirada de Shaddam requirió mantener a Israel – y a

⁸⁰¹ HAASS, R. (2010), *War of Necessity, War of Choice...op.cit.*, ps. 29-52.

⁸⁰² *Íbidem*, ps. 71-77.

Jordania- en un segundo plano, además de convencer a parte de la Administración – particularmente a Collin Powell- que exageraba los riesgos del conflicto, los congresistas –con un partido demócrata no precisamente proclive a la misma- la opinión pública estadounidense y los aliados, de la necesidad de tomar tan complicadas decisiones. Una parte del éxito en la toma de decisiones tan complicadas se debió a la fluida comunicación existente en ese momento, entre el consejero de Seguridad Nacional, Brent Scowcroft y el secretario de Estado, James Baker, a la hora de compenetrarse de cara a este problema concreto. Las fluidas relaciones entre la URSS – de Gorbachov- y Estados Unidos, tal y como se puso de manifiesto en la Conferencia de Helsinki de septiembre de 1990, también ayudaría.⁸⁰³

Al no respetar las condiciones dictadas por Estados Unidos y sus aliados en el ultimátum remitido al gobierno iraquí; las tropas estadounidenses desencadenarían la ofensiva conocida – ya planificada de antemano- como *Tormenta del Desierto*. El conflicto conocido como Guerra del Golfo sería el primero en desarrollarse mayoritariamente ante cámaras de televisión, con el consiguiente efecto CNN, ya conocido, y las subsiguientes presiones sobre los líderes políticos como consecuencia. La superioridad aérea estadounidense era incontestable y permitió recuperar el territorio conquistado por el ejército iraquí, que fue expulsado de Kuwait. Durante todo el conflicto se presionó al gobierno israelí –pese al lanzamiento de misiles sobre su territorio- para que no interviniese en el mismo, por el temor a los efectos perniciosos que pudiese producir en la gran coalición y, particularmente, en los aliados árabes. En la negativa por parte de la Administración Bush para derribar a Shaddam Hussein pesaron dos factores o argumentos. El primero, las lecciones históricas aprendidas de conflictos como la Guerra de Corea, en la que el intento por expulsar a los comunistas de todo el territorio llevo a una considerable debacle militar y diplomática que, con muchos esfuerzos, solo pudo mantener el *statu quo*. La segunda fue la negativa estadounidense a protagonizar una costosa ocupación que podría modificar el frágil equilibrio de poderes en la región, crear un santuario para terroristas y librar a Irán de su peor enemigo; por tanto, se quería un Shaddam que todavía fuese lo bastante fuerte como para contrarrestar al régimen islámico iraní –a pesar de estar crecientemente debilitado-.⁸⁰⁴

⁸⁰³ *Íbid*, ps. 81-115.

⁸⁰⁴ *Íbid*, ps. 125-140.

Collin Powell, en sus famosas memorias, explica algunos de los aspectos clave de la Guerra del Golfo, que daría lugar a la famosa doctrina que lleva su nombre y que tendría tantas implicaciones a la hora de comprender la futura Guerra de Irak. De tal forma, defiende que las motivaciones del conflicto se asientan sobre la base de criterios estratégicos como tratar de evitar que Shaddam controlase el 20 % de las reservas de petróleo globales y amenazase a vecinos tan relevantes para Estados Unidos como la propia Arabia Saudita –con cuya defensa Estados Unidos se comprometería activamente-. En esencia, la Guerra del Golfo supondría la creación de la doctrina Powell, puesta en cuestión por Cheney en la II Guerra de Irak, que suponía un intento de superar el “síndrome de Vietnam” –o las reticencias de la población estadounidense a una nueva intervención extranjera que pudiese producir resultados semejantes- asentada sobre la base de la necesidad de tratar de realizar el máximo esfuerzo militar posible, acabar el conflicto de forma rápida y establecer una estrategia de salida –tanto Bush padre como Powell parecían estar de acuerdo en establecer una salida rápida del conflicto-. La promesa del presidente Bush de que no convertiría la Guerra del Golfo en un nuevo Vietnam contribuyó a tal extremo. Ello explica, además, las reticencias de la Administración Bush a actuar sin saber si las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas habían funcionado, el establecimiento de una elevada coalición de países –incluyendo los Estados de la región- y los 8 meses de espera y organización, antes de desencadenar la operación. Todo ello se aplicaría en la primera Guerra del Golfo, con un éxito enorme –como pone de manifiesto los 386 muertos provocados, de los cuales unos 140 lo habían sido en las operaciones militares, como consecuencia de una estrategia que dio gran importancia a los ataques aéreos, minusvalorando las iniciales estimaciones de pérdidas que alcanzaban los 5.000-15.000 hombres-. Esta es la doctrina que el vicepresidente pondría en cuestión durante la Guerra de Irak a la hora de provocar un cambio de régimen. Las razones que ofrece Powell para respaldar la permanencia de Shaddam en el poder, serían la posibilidad de que Irak e Irán se contuviesen mutuamente –con implicaciones para una relativamente hostil Siria- y las reticencias de muchos Estados árabes a una fragmentación de Irak y, concretamente, las de Arabia Saudita a ver un crecimiento del poder chií en la región y de Turquía a un Estado kurdo en el norte de Irak. Asimismo, influyó la consideración por parte de algunos de los miembros más destacados de la Administración Bush de que derribar a Shaddam implicaría un elevado coste dada la necesidad de ocupar y conquistar el país –como demostró la Guerra de 2003-. Con todo, la Guerra de Golfo

tuvo inicialmente un resultado tan positivo que la popularidad del presidente se incrementó hasta llegar en torno al 66 % -aunque no le permitiese ganar en las siguientes elecciones-; con un 80 % de americanos que creían que la guerra se había llevado a cabo bien o muy bien y pareció superar el trauma vietnamita que Estados Unidos venía arrastrando desde los años 70.⁸⁰⁵

El presidente George H.W. Bush y su consejero de Seguridad Nacional, Brent Scowcroft plantean algo parecido en sus propias memorias de la presidencia. Así, exponen también que los intereses vitales y estratégicos de Estados Unidos tuvieron un importante papel a la hora de acudir a la guerra en Irak. De tal forma, tanto la seguridad de Arabia Saudita como la necesidad de impedir que Irak controlase buena parte de las reservas de petróleo del mundo y de mantener la estabilidad regional tuvieron un papel enormemente relevante en el desencadenamiento del conflicto. Asimismo, describen la extrema prudencia con la que se planificó la guerra, con el objetivo de evitar otro Vietnam, siguiendo las indicaciones de Powell. Debían hacerlo bien y sin medias tintas, lo que explica su extrema prudencia al actuar, decidiéndose por la opción militar una vez que las opciones diplomáticas planteadas tanto por los países árabes como por la Unión Soviética fracasaron y se tuvo la certeza de que Shaddam Hussein no se iba a retirar. Asimismo se actuaría concentrando una enorme coalición y un gran número de tropas estadounidenses –unas 250.000-, tras garantizarse el apoyo de los Estados árabes y de la URSS, tratando –pese a las objeciones de Thatcher y como solicitaba el secretario de Estado James Baker-de obtener la Resolución del Consejo de Seguridad. Pese a todo, la intervención le costaría al presidente una serie de continuos enfrentamientos con el Congreso, controlado en aquel momento por el Partido Demócrata, que le reprochó sus contradicciones con anteriores invocaciones que defendían la austeridad fiscal –lo que tendría efectos en la campaña presidencial en la que fue derrotado por Bill Clinton- e incluso se le recomendaría dejar que las sanciones impuestas a Irak funcionasen.⁸⁰⁶ La decisión de no invadir Irak y ocuparla, según el propio presidente estadounidense, se debió al convencimiento sobre los elevados costes que supondría, el convencimiento de que hacerlo supondría sobrepasar las antiguas Resoluciones –provocando una clara amenaza para el Nuevo Orden Mundial

⁸⁰⁵ POWELL, C. (1995), *My American Journey*, Ed. Random House, Nueva York, ps. 459-542.

⁸⁰⁶ BUSH, G. H. W. y SCOWCROFT, B. (1998), *A World Transformed*, Ed. Vintage Books, Nueva York, ps. 302-400.

estadounidense sobre la base de Naciones Unidas que había intentado ser construido-, encontrar una salida clara al conflicto –conforme a lo defendido por Collin Powell- y poner fin a la coalición que había iniciado la invasión y la necesidad de evitar otro Vietnam; cuyo síndrome se consideraría superado tras el citado conflicto, aunque las esperanzas de que Shaddam Hussein fuese depuesto por su propia población quedaron lejos de cumplirse. La retirada de las tropas estadounidenses solo se produjo una vez los objetivos recogidos en la Resolución fueron cumplidos, con la pérdida de parte de la capacidad de ataque de Irak incluida.⁸⁰⁷

James Baker, en sus respectivas memorias también confirma lo planteado por los citados cargos. De tal forma y para garantizar el éxito de la misión en Irak, plantea que la Administración estadounidense desarrolló una intensa ofensiva diplomática con los países de la región, la Unión Soviética y Europa Occidental para lograr establecer una coalición que obligase a Shaddam a retirarse de Kuwait –golpeando de forma contundente y decisiva con un número elevado de tropas, según lo establecido por Powell-. Tras el establecimiento de la coalición, los esfuerzos diplomáticos fueron destinados a la obtención de una Resolución del Consejo de Seguridad que permitiese atacar “legalmente” el país y apuntalar el rol de Naciones Unidas; atendiendo al mismo tiempo a los intentos árabes y soviéticos de una negociación que pronto se tornaría imposible. El establecimiento de un consenso interno sería otro de los pasos a tomar, venciendo las resistencias de un Congreso en el que los representantes de ambos partidos consideraban que dicha guerra no respondía a los intereses estratégicos estadounidenses, pese a las evidencias que relacionaban la cuestión energética con el empleo o la estabilidad de una región clave. Aunque la posición de la Administración Bush era mayoritariamente la de no continuar con la guerra –particularmente debido a las elevados costes de una ocupación, desde los meramente económicos hasta la posibilidad de deshacer la coalición o el prestigio estadounidense y convertir a Shaddam en un héroe-, según Baker esta decisión –correcta a su juicio, pese a las críticas posteriores de aquellos que consideraban mejor derribar el régimen de Shaddam, como era el caso de algunos aliados regionales como Egipto o Israel o críticos internos- se tomó con la esperanza de que Shaddam fuese derribado por su pueblo y se pusiese fin a su dictadura, algo que no sucedió tras la represión de chiíes y kurdos. La guerra sirvió,

⁸⁰⁷ *Íbidem*, ps. 416-487.

como el propio Baker expresa, en cualquier caso, para vencer el síndrome que el país padecía desde Vietnam y que en futuras ocasiones, los gobiernos estadounidenses no fueran tan reticentes al uso de la fuerza a la hora de defender sus intereses nacionales.⁸⁰⁸

No todos los miembros del gabinete de Bush padre defendían la opción de mantener a Shaddam Hussein en el poder, sin embargo, la posición mayoritaria fue la sostenida por Brent Scowcroft, por las razones ya expuestas –contención de Irán o, en sus propias palabras “geopolítica- y porque los miembros del gabinete más hostiles a Shaddam consideraban la posibilidad de que la estrategia de contención a implementar y las subsiguientes sanciones le debilitarían lo suficiente como para poder ser apartado del poder por una revuelta popular. El único que cambiaría de posición y consideraría en el futuro que la decisión adoptada no era la correcta fue Dick Cheney, en aquel momento secretario de Defensa, por considerar que Shaddam seguía siendo una amenaza para Estados Unidos.⁸⁰⁹ Hay autores que consideran que Estados Unidos cometería tres grandes errores en el citado conflicto: 1- animar a las minorías étnicas o religiosas a levantarse sin garantizarles un apoyo posterior, 2- pensar que la situación de debilidad en que dejaban a Shaddam serviría para que su propio pueblo lo depusiese y 3- no cortar las fuentes del poder del dictador, permitiendo que siguiera en su puesto.⁸¹⁰ De hecho, un error del general Schwarzkopf en los medios, que aparentaba insinuar que el presidente Bush se habría equivocado a la hora de no promover un cambio de régimen y algunas maniobras militares del propio Shaddam cerca de la frontera, servirían para desencadenar el debate público en torno a esta cuestión, como pusieron de manifiesto numerosos comentaristas. Pese a todo y como pondría de manifiesto el historiador militar John Keegan; la Guerra del Golfo supondría “el uso de la fuerza por la causa del orden”.⁸¹¹

Es de destacar al respecto, que las grandes rivalidades existentes en el seno de la Administración Bush hijo sobre el conflicto de Irak, ya estaban presentes en los debates internos que conducirían a intervenir en el conflicto del Golfo –pues muchos de los protagonistas que ya vimos en el capítulo anterior trabajaron en el seno de la

⁸⁰⁸ BAKER, J. A. (1995), *The Politics of Diplomacy*, Ed. Putnam, Nueva York, ps. 260-440.

⁸⁰⁹ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II. The Inside Store of the Invasion and Occupation of Iraq*, Ed. Vintage Books, Nueva York, ps. 11-15.

⁸¹⁰ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco. The American Military Adventure in Iraq*, Ed. Penguin Books, Nueva York, ps. 5-6.

⁸¹¹ POWELL, C. (1995), *My American Journey...op.cit.*, ps. 524-528.

Administración de Bush padre-; así tendríamos a Collin Powell –Jefe del Estado Mayor, aunque con una influencia mayor de la que el cargo solía aportar como demuestran las ocasionales quejas de Cheney- que se oponía a la misma en favor de una estrategia de contención. Por el otro lado, el secretario de Defensa, Dick Cheney –que cambiaría de opinión respecto de su posición original a la hora de promover un cambio de régimen- y Paul Wolfowitz defendían una estrategia más contundente, que incluyese la intervención armada al considerar que una gran potencia petrolera como Irak podría fácilmente soslayar tal estrategia, pues el resto de Estados necesitarían petróleo y no les importaría llegar a acuerdos con aquel régimen. En cualquier caso, es muy de destacar que ni siquiera los políticos neoconservadores defendieron el cambio de régimen como receta en aquel caso ni propusieron derribar a Shaddam Hussein.⁸¹²

De hecho y poco después de la citada intervención, la cuestión iraquí se puso de nuevo de actualidad, con la represión de las poblaciones kurda y chiíta, que se levantaron en su contra tras el citado conflicto y el establecimiento mediante la Resolución 688 del Consejo de Seguridad, de dos zonas de seguridad en el norte y sur del país, a efectos de proteger a estas minorías –y distribuir la ayuda humanitaria-⁸¹³. El resultado de todos estos conflictos fue que en la práctica Irak se convirtió en un Estado paria o marginal. Un Estado aislado de la comunidad internacional, tanto por su carácter autocrático –no hay más que recordar los discursos de diferentes miembros de la Administración Clinton- como por su “comportamiento irresponsable”, -que conduciría durante el segundo mandato de Bill Clinton a la realización de una serie de bombardeos amparados en cuestiones de seguridad por parte de estadounidenses y británicos, con la abstención de rusos y chinos en la ONU –mientras que los posibles programas de armas de destrucción masiva eran constantemente inspeccionados por funcionarios de la AIEA. El régimen de Shaddam Hussein sería considerado por la secretaria de Estado Madeleine Albright como una suerte de “migraña”, una molestia con la que se lidiaría, no solo con bombardeos selectivos, sino con diferentes intentos de derribar al dictador amparándose en la oposición del país, que resultaron mayoritariamente un fracaso.⁸¹⁴ Durante este periodo, existieron ya campañas de destacados exiliados iraquíes para fomentar un cambio de régimen, defendiendo en algún caso la restauración de la

⁸¹² MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 179-197.

⁸¹³ WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers... op.cit.*, ps. 139-171.

⁸¹⁴ HAASS, R. (2010), *War of Necessity, War of Choice...op.cit.*, ps. 156-159.

dinastía Haschemi –que gobernaba en Jordania-, permitiendo entroncar con una legitimidad existente en el pasado.⁸¹⁵ La cuestión de las armas de destrucción masiva que tanta relevancia tendría en el futuro de cara al desencadenamiento de la Guerra de 2003, tendría sus raíces en las inmediatas postrimerías de la Guerra del Golfo, con el descubrimiento de programas para dotarse de armas nucleares por parte del gobierno iraquí posterior al bombardeo de Osirak, gracias a la labor de los inspectores de la OIEA, lo que conduciría a una serie de inspecciones que no siempre tendrían el apoyo de los gobernantes iraquíes –con las dudas que todo ello implicaba- ni la eficaz colaboración del gobierno estadounidense –que ocasionalmente recibía información antes que el propio organismo internacional-, lo que levantaría las sospechas contra la imparcialidad de un órgano, en el que Estados Unidos parecía tener bastante que decir. Con todo, la labor de supresión de los programas, según El Baradei, se habría realizado con bastante eficacia hasta que el desencadenamiento de la Operación *Zorro del Desierto* acabaría dando al traste con tales esfuerzos; manteniendo vivas las sospechas sobre la continuación de dichos programas.⁸¹⁶

Por otro lado y según Haass, la estrategia de contención implementada durante el mandato de Bush padre y potenciada con lo que a raíz del famoso discurso de Lake, se denominó “la contención dual” –fundamentada sobre la contención mutua de Irán e Irak como enemigos que eran el uno del otro- funcionaba. Originalmente –aunque a partir de 1995 cambiase la situación- los inspectores tuvieron un considerable acceso a los programas de armas de destrucción masiva y el Estado dirigido por Shaddam se debilitó considerablemente. Fue en este periodo y, precisamente, a raíz de la Resolución 986 del Consejo de Seguridad cuando se creó el programa –más tarde sometido a ciertos escándalos- de “petróleo por alimentos”, que autorizaba a Irak a vender 1.000 millones de barriles de petróleo cada noventa días, de los cuales la mitad sería gastado en medicinas y comida, en tanto que la otra mitad se destinaría a las reparaciones de guerra, coste de las inspecciones etc.⁸¹⁷

Con todo, el desmantelamiento de los programas de armas destrucción masiva no parecía tan claro a ojos de algunos actores; el 26 de enero de 1998, una carta firmada

⁸¹⁵ KIRDAR, N. (2010), *Saving Iraq...op.cit.*, ps. 69-84.

⁸¹⁶ EL BARADEI, M. (2011), *Años de imposture y engaño. La diplomacia nuclear en tiempos difíciles*, Ed. RBA, Barcelona, ps. 9-46.

⁸¹⁷ HAASS, R. (2010), *War of Necessity, War of Choice...op.cit.*, ps. 157-167.

por 26 personas –principalmente neoconservadores, entre los que se encontrarían Fukuyama, Lewis Libby, Jeb Bush, Cheney o Wolfowitz- se convierte en la base del denominado *Project for a New American Century*, una de cuyos pilares sería precisamente la de la necesidad de derribar a Shaddam, impidiendo que pueda utilizar tales armas y establecer una democracia liberal en su lugar.⁸¹⁸ Los neoconservadores, por tanto serían los primeros en presionar a la Administración Clinton para que tomase medidas y se deshiciese de un dictador que se estaba convirtiendo en un símbolo para millones de jóvenes en el mundo árabe pese a sus excesos y contra el que no estaban funcionando las sanciones, que si habían conseguido duplicar la mortalidad de la población infantil o devastó la clase media iraquí sin afectar al dictador.⁸¹⁹ Teniendo en cuenta los costes de la estrategia, la comparación resulta clara; la contención de Irak supuso en términos totales por año –particularmente el mantenimiento de las zonas de exclusión aérea- 1.500 millones de dólares, esto es, algo más de lo que en 2004 costaba una semana de ocupación en Irak –en términos totales unos 60 o 70.000 millones de dólares- pese a las acusaciones de que resultaba enormemente cara, por parte de los adversarios de la misma.⁸²⁰

En atención a este creciente número de presiones e iniciativas para derribar a Shaddam –no todas ellas republicanas y en parte debido a la incomodidad con una estrategia de contención, que pese a sus logros se percibía como insuficiente o ineficiente-, se aprobaría en octubre de 1998 la denominada *Iraq Liberation Act*, en la que se planteaba que “debe ser política de Estados Unidos apoyar los esfuerzos para remover el régimen encabezado por Shaddam Hussein del poder en Irak y promover la aparición de un gobierno democrático para reemplazarlo”. Asimismo, se autorizó la concesión de unos 97 millones de dólares para apoyar a la oposición en Irak, militarmente.⁸²¹ Los esfuerzos para imponer la democracia liberal en Irak, como se ve, habían comenzado con anterioridad a la llegada de un gobierno republicano al poder. Según algunos autores, la firma de la citada acta y la concesión económica –que iría a parar, principalmente, a manos del exiliado iraquí Ahmed Chalabi- fue firmada por Clinton de

⁸¹⁸ *Íbidem*, ps. 164-165.

⁸¹⁹ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate. America in Iraq*, Ed. Farrar Strauss and Giroux, Nueva York, ps. 8-12.

⁸²⁰ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, p. 15.

⁸²¹ HAASS, R. (2010), *War of Necessity, War of Choice...op.cit.*, p.166.

forma renuente en un momento de máxima debilidad política, con el caso Lewinski en su apogeo.⁸²²

El 16 de diciembre de 1998 se lanzaría la famosa operación *Desert Fox*, en clara referencia al famoso general alemán, tras la suspensión de las inspecciones de los programas de armas de destrucción masiva por parte de Shaddam. Desde las bases situadas a lo largo del Golfo Pérsico se desencadenó una ofensiva aérea que llevaría al lanzamiento de un total de 415 misiles de crucero –en la Guerra del Golfo se lanzaron unos 317- y 600 bombas que golpearon en 97 puntos estratégicos diferentes, provocando un daño físico y –lo que es más importante- moral del que no se recuperarían; algo que los estadounidenses no captarían hasta el final de la Guerra de Irak y se percatasen de que no había armas de destrucción masiva. En este momento comentarían los enfrentamientos en los medios entre el comandante del CENTCOM y destacado militar realista Anthony Zinni y Wolfowitz, pues el primero apreciaba que la estrategia estaba siendo exitosa. Estas divisiones se prolongarían durante el transcurso de la Administración Bush.⁸²³

Tras los atentados del 11 de Septiembre, y según determinadas fuentes, los preparativos para intervenir en Irak comenzarían⁸²⁴. De hecho, ya antes de iniciar la intervención en Afganistán, Wolfowitz había propuesto atacar a Shaddam, según se recoge en las memorias del presidente Bush –aunque en aquel momento prefiriese escuchar a Collin Powell.⁸²⁵ En este sentido, la carta remitida por Shaddam afirmando que Estados Unidos estaba recibiendo el mismo daño que había infligido al Próximo Oriente en el pasado no ayudó mucho a su percepción como amenaza por la Administración Bush –y particularmente para alguno de sus miembros como Wolfowitz-.⁸²⁶ Una de las justificaciones que se otorgaron en primer lugar para la invasión fue la posible disposición de armas de destrucción masiva por parte del régimen –acusación que luego se demostraría infundada-. Sin embargo, tal y como se recogía en discursos que fueron desde su propia campaña electoral o el que realizó –tal y como vimos en el capítulo anterior- ante el *National Endowment for Democracy* a 6 de noviembre de 2003,

⁸²² PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, ps. 16-24.

⁸²³ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 18-23.

⁸²⁴ HAMILTON, W. (2004), “Bush Began to Plan War Three Months After 9/11”, en *The Washington Post*, 17 de abril.

⁸²⁵ BUSH, G.W. (2010), *Decision Points...op.cit.*, p. 189.

⁸²⁶ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, p. 18.

exportar la democracia al Oriente Próximo era parte esencial de la estrategia del presidente Bush, e Irak uno de sus objetivos principales. Tal y como comentó acertadamente Robert Cooper, “hasta ese momento la gente estaba más interesada en lo que Bush sabía de política internacional, antes que en sus ideas sobre la misma”⁸²⁷.

Originalmente, la Administración Bush, en tanto se desarrollaba la campaña de Afganistán, se había opuesto a desencadenar sin más la campaña de Irak y dar a la “Guerra contra el Terror” una dimensión más amplia, pese a los requerimientos de Wolfowitz, que ya había empezado a relacionar al régimen de Shaddam Hussein con la adquisición de armas de destrucción masiva o la promoción del terrorismo. El presidente Bush se puso del lado de Collin Powell, que desde el principio intentó evitar la guerra, no en interés de un supuesto pacifismo, sino tratando de evitar la entrada en un conflicto que no cumplía con los criterios de su propia doctrina. Powell intentó sin éxito la aprobación de unas sanciones denominadas “inteligentes”, a efectos de que fuesen aplicadas a Irak y aprobadas en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas – indudablemente impopulares en el seno de la Administración Bush y el Partido Republicano.⁸²⁸ Con todo, los primeros planes y estrategias militares para un futuro conflicto con Irak comenzaron a desarrollarse auspiciados por el CENTCOM – Comando Central de los Estados Unidos de América, dirigido por Tommy Franks-, con las consiguientes discusiones en torno al número de soldados a enviar, la utilización de fuego aéreo y la vía para desplegar las tropas en un Próximo Oriente reticente a ofrecer apoyo para una intervención que se consideraba impopular e injusta; en el marco de las reformas que el secretario de Defensa Rumsfeld pretendía realizar en aras de la consecución de un ejército más moderno y eficiente. Todo ello pese a las promesas del presidente a sus aliados europeos –que sostuvo incluso hasta finales de 2002- que su gobierno no estaba realizando planes para intervenir en Irak.⁸²⁹

Los franceses –cuyo presidente Jacques Chirac se oponía a cualquier participación militar contra Irak-, alemanes, franceses y chinos se oponían a las mismas por cuestiones de interés nacional; aunque su oposición a la guerra también se fundamentó en la creencia en que un conflicto de este tipo podría conducir a la desestabilización en

⁸²⁷ COOPER, R. (2005), “Imperial Liberalism... *op. cit.*

⁸²⁸ HAASS, R. (2010), *War of Necessity, War of Choice...op.cit.*, p. 180.

⁸²⁹ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 3-11 y 27-59.

la región. Hay que tener en consideración, que si bien la Administración Bush se opuso en un principio al conflicto con Irak, únicamente estaban posponiendo la cuestión en tanto se ocupaban de la cuestión afgana –además de otras cuestiones iniciales como las relaciones tirantes con China o los planes nucleares de Corea del Norte-, pero ni el asunto sería dejado en manos de Collin Powell indefinidamente, ni se habían olvidado de él; pronto regresarían al mismo.⁸³⁰ El 29 de enero de 2002 llegaría el famoso discurso sobre el Estado de la Unión⁸³¹, en un momento en el que la Administración ya debatía intervenir en Irak como veremos en el siguiente capítulo. En este discurso el presidente Bush hablará por primera vez del denominado “eje del mal”, que se incardinaria como un elemento central de la incipiente guerra contra el terror.

Tras este discurso, que pone de manifiesto muchas de las cuestiones afirmadas en este capítulo, procedió a ampliarse el denominado “eje del mal”. Si en el citado discurso las referencias a Irak o Irán fueron esencialmente claras, el vicesecretario de Estado de Bush, John Bolton, en un discurso titulado “Más allá del eje del mal”⁸³² que dio a 6 de mayo de 2002, amplió el número de Estados que se incorporaron a este grupo. A Irán, Irak y Corea del Norte se añadirían Libia y Cuba por su deseo de hacerse con armas de destrucción masiva y su colaboración con otros estados ya miembros del citado grupo. Son los denominados “Estados agresores”. ¿Qué es lo que a ciencia cierta une a este grupo de Estados tan heterogéneo para ser considerados una amenaza a Estados Unidos, si ninguno participó en relación a los ataques del 11 de Septiembre? La respuesta es muy clara y no es precisamente la conexión terrorista, sino el factor autocrático. Todos son Estados dictatoriales. Las mismas dictaduras que el presidente Bush a lo largo de los discursos ya vistos y de los que expondremos a continuación, querrá combatir a efectos de extender la luz de la libertad y la democracia frente a las “tinieblas de la tiranía”. Continuaba pues la marginación y exclusión de estos estados autocráticos – débiles- de la Sociedad Internacional. Esta es una labor que, tal y como vimos, comenzó la Administración Clinton.

En cierto sentido este es un discurso político coherente con todo lo que se ha venido afirmando por parte de las distintas Administraciones desde el fin de la Guerra Fría.

⁸³⁰ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 300-303.

⁸³¹ BUSH, G.W. (2002), “President Delivers State of the Union Address” en *The White House. President George W. Bush*, 29 de enero, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/>

⁸³² “US expands “axis of evil”, en *BBC News*, 6 de mayo de 2002.

Además pondrá de manifiesto la intención de lograr objetivos geopolíticos relacionados con la paz y la seguridad a través de la promoción de la democracia, confirmando las declaraciones de Talbott o Lake, en relación a las políticas de expansión de la democracia como combinación de aspectos ideacionales –valores- y elementos geopolíticos. El recibimiento del citado discurso por parte de los aliados europeos –incluyendo los británicos-, en cualquier caso, fue incuestionablemente crítico. Existen además autores que han interpretado el citado discurso como una forma de justificar el ataque a Irak, pues la búsqueda de candidatos iniciales para el citado grupo había llevado a pensar en Somalia –carente de gobierno-, Filipinas o Yemen –cuyos gobiernos son aliados estadounidense-s si se tuviesen en cuenta los criterios de procedencia de terroristas y financiación de los mismos; pero ese no fue el grupo que se conformó.⁸³³

El énfasis consiguiente que la Administración Bush pondría en el caso iraquí ,llamaría la atención de numerosos expertos en lo que respecta a las armas de destrucción masiva por la diferencia en el trato con el caso de Corea del Norte; respecto de cuyo plan nuclear, la Administración insistió en que no había ninguna sensación de crisis o urgencia. En primavera de 2002, la Administración Bush comenzó una serie de reuniones para ver las alternativas de actuación en relación a Irak. A estas acudieron numerosos miembros de la Administración, que pertenecían a la segunda o tercera fila, entre los que se encontraban Paul Wolfowitz, Richard Armitage, Douglas Feith, Stephen Hadley o Zalmay Khalilzad entre otros que pusieron sobre la mesa tres estrategias. La primera era establecer un enclave controlado por la oposición iraquí en pleno territorio de Irak – en el norte, sur o ambos-, a la que se apoyaría militarmente para que pudiese derribar el régimen de Shaddam. La segunda provocar un golpe de Estado y la tercera la invasión directa del territorio iraquí. Se acabaría apostando por la tercera, dado que la primera podría conducir a un fracaso como el de Bahía Cochinos, la oposición iraquí no era tan fuerte como para oponerse al régimen y necesitaría apoyo militar a gran escala en cualquier caso. La segunda no se descartaba y, de hecho, se exhortó a la CIA para que la pusiese en marcha, pero todos consideraron que había pocas posibilidades de éxito.⁸³⁴ Haass confirma este posicionamiento, cuando sostiene

⁸³³ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 309-321.

⁸³⁴ *Ibidem*, ps. 332-334.

que, dada las escasas posibilidades de éxito del resto de opciones, la elección de derribar al dictador e imponer un régimen mejor acabo venciendo.⁸³⁵

Aunque el debate sobre el conflicto no empezaría en ese momento en la opinión pública, destacados *outsiders*, cercanos a la Administración Bush como Richard Perle – a quien en el Departamento de Estado se le denominaba “el asesor sin salario”- y James Woolsey defendieron el caso en los medios. Es más que probable que no existiese ninguna conspiración entre los diferentes miembros de la Administración Bush que apoyaban la intervención en Irak y sus partidarios externos; era la existencia de intereses comunes lo que les conducía a empezar a apoyar un caso que ya se estaba debatiendo a nivel interno. Pronto aparecerían también las críticas, una de las más destacadas fue la del antiguo consejero de Seguridad Nacional de George H.W. Bush, Brent Scowcroft, que tanto en televisión como en los periódicos –de forma destacada en *The Wall Street Journal*- comenzó a criticar tal política en tanto que no se avanzase en la solución del conflicto entre israelíes y palestinos o no se intentase conseguir inspecciones más severas. Asimismo, afirmaba que en caso de ser atacado, Irak podría atacar con armas de destrucción masiva a Israel y recibir un ataque nuclear entretanto, además de elevar el descontento de las poblaciones árabes y desestabilizar otros regímenes de la región.⁸³⁶ Scowcroft abriría el debate público sobre la guerra, de tal forma que pronto, nuevos críticos como Anthony Zinni –antiguo comandante del CENTCOM-, James Baker o Lawrence Eagleburger –ex secretarios de Estado con Bush padre- también se pronunciaron. Esta discrepancia no solo mostraba el desacuerdo sobre una política concreta sino la transición que se había producido entre ambas Administraciones Bush en lo que respecta a sus respectivas visiones del mundo, más allá de diferencias generacionales –que no existían con Cheney, Rumsfeld o Wolfowitz-

⁸³⁷

Powell haría los argumentos de Scowcroft suyos –manifestando que no se oponía *per se* a la intervención militar y formaría junto con éste, el tándem contrario al de Wolfowitz y Perle. Powell recomendaba un curso de acción más deliberado y un intento de conseguir el apoyo a Naciones Unidas para el retorno de los inspectores. Cheney se

⁸³⁵ HAASS, R. (2010), *War of Necessity, War of Choice...op.cit.*, p. 181.

⁸³⁶ *Ibidem*, ps. 216-218.

⁸³⁷ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 334-340.

oponía y afirmaba que lo que habría que hacer es simplemente informar a Naciones Unidas de que era hora de moverse frente a Irak. En otro destacado discurso de 26 de agosto de 2002, dedicado a los veteranos de guerras en el extranjero, Cheney afirmó que el retorno de los inspectores no proporciona ninguna seguridad de futuras actuaciones de Shaddam y llegó a destacar la cuestión de que Irak abarcaba el 10 % de las reservas petroleras del mundo y que si Shaddam se hacía con armas de destrucción masiva podría llegar a dominar el Próximo Oriente. Asimismo menoscabó los argumentos de Scowcroft afirmando que atacar Irak constituiría un ejemplo que fortalecería a los moderados y haría que los extremistas cambiaran su estrategia de yihad. Pronto comenzarían a aparecer nuevas críticas a la posible intervención, el senador de Nebraska, Chuck Hagel, cuestionaría a Richard Perle, por no saber nada de cuestiones militares ni haber participado en ninguna guerra. Algo que también se aplicaría a Cheney, Wolfowitz y otros dentro de la Administración.⁸³⁸ Algunos autores afirman que, pese al incipiente debate, la decisión de ir a la guerra había sido tomada, dando la posesión de armas de destrucción masiva por Shaddam como un hecho cierto que permitiría acallar a los críticos internos y externos de la política de la Administración – estrategia claramente utilizada por el propio Cheney-.⁸³⁹

En esencia, el debate en torno al conflicto de Irak, haría que el partido republicano se dividiese en tres bandos. El primero sería el de los partidarios de la guerra –conformado por Cheney, Rumsfeld y los neoconservadores- que apoyaban la necesidad de derribar a Shaddam e imponer un cambio de régimen, evitando que pudiese usar las armas de destrucción masiva que le convertirían en un peligro a nivel internacional –según Haass nadie cuestionaba su existencia a nivel interno-. El segundo sería el de los escépticos –conformado por Scowcroft, Dick Arme y la mayoría de los aliados europeos- que consideraban que tal intervención pondría en peligro la estabilidad en la región, podía desencadenar un ataque con armas de destrucción masiva, hacer subir el precio del petróleo, incrementar el reclutamiento terrorista y hacer crecer el antiamericanismo. El tercero sería el que apoyaría el conflicto de forma condicional –Kissinger, Baker o Powell- pues daba prioridad a la necesidad de mejorar la situación de los palestinos, obtener una Resolución en el Consejo de Seguridad e incrementar los apoyos

⁸³⁸ *Íbidem*, ps. 340-342.

⁸³⁹ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 49-51.

internacionales a la intervención.⁸⁴⁰ El papel de Rice en este debate ha sido también comentado ocasionalmente, pero según se recoge en las memorias del presidente Bush, era partidaria de las inspecciones –igual que sería contraria a defender a Israel en el conflicto del Líbano-; aunque permanecería neutral en los debates sobre la guerra del Consejo de Seguridad Nacional –parece que según Bush le expresaba sus opiniones en privado- y acataría a regañadientes la decisión de la Administración de ir a la guerra, una vez fuese tomada.⁸⁴¹

A menudo, tanto Collin Powell como el propio Departamento de Estado fueron aislados en los procesos de toma de decisiones internos de la Administración. A que la propia persona de Powell resultaba demasiado incómoda por su popularidad o moderación, se añadía una Administración predominantemente partidaria de un unilateralismo que no casaba bien ni con Powell ni con la propia tradición del Departamento de Estado. De hecho, el presidente Bush únicamente tenía una relación de confianza con su secretario, pero no con el resto de miembros de la Agencia federal. Asimismo, el propio consejo de Seguridad Nacional dirigido por Condoleezza Rice, tras su ya comentada transformación –destacada por su antiguo colega Haass, que la contrapone con su antiguo pragmatismo-, se inclinaba mucho más a menudo por las posiciones del Departamento de Defensa –donde Rumsfeld había reducido la independencia de las Juntas de Estado Mayor- o la Oficina del Vicepresidente que por las del secretario de Estado. El hecho de que finalmente, se diese la autorización a Powell para intentar lograr incrementar los apoyos internacionales a la intervención se debió, en este sentido, a la elaboración de diversos informes técnicos a cual más pesimista sobre una futura ocupación de Irak y, por otro lado, a que en el caso de que fallasen estos intentos; el camino para la intervención y el cambio de régimen quedaba abierto.⁸⁴²

Este posicionamiento es confirmado por ulteriores análisis, que plantean que la excelente combinación de Cheney –ya de por sí el vicepresidente con mayor poder de la historia, como él mismo reconoce en sus polémicas memorias que se le planteó por parte de un candidato Bush que quería que le “ayudase a gobernar”⁸⁴³ rodeado de una

⁸⁴⁰ HAASS, R. (2010), *War of Necessity, War of Choice...op.cit.*, ps. 222-223.

⁸⁴¹ BUSH, G.W. (2010), *Decision Points...op.cit.*, p. 251.

⁸⁴² HAASS, R. (2010), *War of Necessity, War of Choice...op.cit.*, ps. 182-185 y 228-229.

⁸⁴³ CHENEY, D. (2011), *In My Time. A Personal and Political Memoir*, Ed. Threshold Editions, Nueva York, ps. 259-260.

oficina que funcionaba en la práctica como un pequeño consejo de Seguridad Nacional- y Rumsfeld permitía tomar decisiones con mayor facilidad en torno al asunto iraquí, sabiendo tomar ventaja del conocimiento de Rumsfeld de las debilidades y lagunas del consejo de Seguridad Nacional, dirigido por una Condoleezza mucho más junior que ambos y que, al igual que su mentor Scowcroft, prefería una posición de coordinadora al de una asesora de gran influencia en la forma que Kissinger o Brzezinski lo fueron. Esto permitiría dejar al margen, en numerosas ocasiones, al departamento de Estado dirigido, paradójicamente, por dos militares de gran experiencia como eran Powell y Armitage.⁸⁴⁴ En este sentido, y pese a que algunos protagonistas de los hechos que llevaron a la Guerra de Irak estaban enormemente confundidos por el hecho de que una persona con el talento de Condoleezza Rice en su puesto de consejera de Seguridad Nacional no fuese capaz de coordinar el trabajo y de que funcionase de forma “disfuncional”, la realidad es que la consejera –probablemente el miembro de la Administración Bush más cercano al presidente- actuase de tal forma se debía a que su prioridad no era estabilizar los debates o coordinar sino inclinar la balanza a favor de las posiciones y preferencias del presidente –y su vicepresidente-.⁸⁴⁵ El propio Rumsfeld, en sus memorias, hace una dura crítica de la labor de Condoleezza Rice como consejera de Seguridad Nacional, afirmando que su estilo tendente a levantar puentes entre las diferentes facciones y no a plantear las alternativas surgidas en los debates para que el presidente decidiese se antojaría un mal sistema que anticiparía los problemas que vendrían después.⁸⁴⁶

Mientras tanto, los sucesivos planes militares para intervenir en Irak continuaban, Rumsfeld –confrontando a los propios autores de dichos planes- se oponía al despliegue de cantidades excesivamente grandes de tropas, en tanto que surgía la preocupación en torno a la posible utilización de armas de destrucción masiva por parte de Shaddam.⁸⁴⁷ Cheney, por su parte, llegó a realizar una gira por diversos países del Próximo Oriente a efectos de obtener su autorización para desplegar soldados americanos en las bases existentes. Únicamente Kuwait respondería con cierto entusiasmo a la propuesta, pues Turquía temía los efectos de un Kurdistán independiente y Arabia los efectos del apoyo

⁸⁴⁴ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 43-45 y 168-171.

⁸⁴⁵ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, ps. 112-113.

⁸⁴⁶ RUMSFELD, D. (2011), *Known and Unknown. A Memoir*, Ed. Sentinel, Nueva York, ps. 316-330.

⁸⁴⁷ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 49-58.

a una empresa de tales características en la forma de reacción de su propio pueblo y de los grupos islamistas a una empresa de tales características.⁸⁴⁸

El 12 de septiembre de 2002, Bush anunciaría que acudiría al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para pedir una autorización a efectos de intervenir en Irak. Esta decisión, si bien se interpretó como una victoria de Powell, no fue sino a corto plazo, porque serviría para desactivar las críticas internas, obtener apoyos -ante una opinión pública americana, de la que solo el 33 % favorecía la guerra si se acudía sin sus aliados- y darían una justificación para la guerra en caso de que no se consiguiesen los objetivos buscados a través de estos medios.⁸⁴⁹ Al mismo tiempo, se autorizaba por parte del Congreso estadounidense el uso de la fuerza contra Irak, venciendo con un margen de 296 a 133 en la Cámara de Representantes y 77 a 23 en el Senado, fortaleciendo internamente la causa en favor de la guerra.⁸⁵⁰ Cuando los demócratas que apoyaron el conflicto como Hillary Clinton o John Kerry tuvieron que explicar el porqué del mismo, alegaron que fue debido a que se les dijo que el uso de la fuerza sería el último recurso, si el resto de medios fracasaba.⁸⁵¹ Las razones que dan otros autores para este apoyo son diferentes, por un lado los demócratas se arrepentían del error de haberse opuesto a la Guerra del Golfo en su momento, o por intereses electoralistas, considerando que su partido podría aparecer ante la opinión pública menos capaz de afrontar las cuestiones de seguridad nacional que el republicano en un ambiente de “Guerra contra el Terror” –otros casos fueron razones puramente locales, en relación a la posición de sus respectivas circunscripciones en torno al tema-. En cualquier caso, pocos de ellos llegarían a leer algo más que el resumen, sin que pudiesen percatarse de la debilidad de los argumentos para ir a la guerra –todos los cuales habían sido examinados y desechados por la inteligencia-.⁸⁵²

De hecho, las críticas internas comenzarían a rebajarse a partir de ese momento. Es de destacar que el verdadero debate del conflicto se produjo entre republicanos, ya que los propios demócratas estaban demasiado divididos y reticentes –dados recientes descalabros electorales- a criticar la posición republicana sobre Irak. Pero muy pronto la

⁸⁴⁸ *Íbidem*, ps. 45-49.

⁸⁴⁹ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, p. 343.

⁸⁵⁰ HAASS, R. (2010), *War of Necessity, War of Choice...op.cit.*, ps. 229-230.

⁸⁵¹ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, p. 149.

⁸⁵² RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 61-64.

dimensión cambiaría –de Cheney contra Powell, Perle contra Scowcroft, realistas contra neoconservadores- a un debate entre naciones –Estados Unidos y Reino Unido contra Alemania, Francia y Rusia-.⁸⁵³ Las dudas, no obstante, seguirían apareciendo en inteligencia, el ejército o el Departamento de Estado, algunos especialistas como Patrick Clawson –vicedirector del Instituto de Washington para la política hacia el Próximo Oriente- llegó a criticar el excesivo optimismo que llevaba a pensar que se podía derribar un régimen totalitario y poner en su lugar una democracia establecida en 5 años.⁸⁵⁴ El ejército y muchos de sus altos mandos –el destacado realista Anthony Zinni, que llegó a afirmar no tener constancia de que Shaddam realmente tuviese esos programas que se le atribuían o consideraba que Shaddam era la prioridad 6 o 7 de Estados Unidos fue el mejor ejemplo- tampoco se encontraban cómodos con la planificación de la estrategia, con la ausencia de un plan para la posguerra ni con la actitud del propio secretario de Defensa o de algunos de sus subordinados como Feith – que dirigía la Oficina Política, además de ser un destacado neoconservador-.⁸⁵⁵

En ese marco se produjo la problemática de Corea del Norte, de la que se sabía que estaba llevando a cabo un plan para el enriquecimiento de uranio y Powell y Armitage consideraron frente al Cheney, que era el momento de establecer conversaciones y comunicar a Corea del Norte que conocían su plan y que debía abandonarlo. Todos esperaban que Corea del Norte lo negase, pero cuando afirmó su derecho a adquirir armas nucleares, generó un tremendo problema en relación al caso de Irak; que podría hacer que muchos se preguntasen porque en un caso se pretendía una intervención a toda costa y en el otro –cuyo plan era más amenazador y más peligroso- se dejaba simplemente en manos de la diplomacia. Para algunos autores la respuesta estaría en la cuestión doctrinaria o ideológica de los neoconservadores y su proyecto de expansión de la democracia en el Próximo Oriente. Algo muy complicado de hacer en Corea del Norte, insertada en una región donde además ya existían democracias y no se consideraba probable que el modelo estalinista de Corea del Norte quisiese ser imitado. En Próximo Oriente, en cambio, no existía la democracia y los diferentes gobiernos estaban interconectados, a diferencia de una aislada Corea del Norte. La Administración

⁸⁵³ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 342-344.

⁸⁵⁴ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, p. 65.

⁸⁵⁵ *Ibidem*, ps. 50-51 y 64-66.

Bush insistió en que no se trataba de una crisis y el asunto quedó definitivamente a cargo de la diplomacia.⁸⁵⁶

Powell continuaba con sus intentos para obtener una Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que autorizase a sus miembros el “uso de todos los medios necesarios” para evitar que pudiese adquirir y utilizar armas de destrucción masivas. Rusia y Francia, entre otros, sostuvieron primero la necesidad de nuevas inspecciones y una segunda ronda de discusiones. Las negociaciones llevaron a una Resolución de notoria ambigüedad –la 1441- en la que se afirmó que si Irak no se desprendía de sus armas de destrucción masiva, se declararía que había infringido las Resoluciones de Naciones Unidas. Esto llevo a nuevos argumentos erróneos sobre la victoria de Powell y el posible incremento de su poder dentro de la Administración Bush, que siguió buscando el cambio de régimen en Irak, cuyo resultado era ligado al desarme de Irak. Se imponía la idea de que, dada la desconfianza hacia Shaddam Hussein, el dictador debía abandonar Irak.⁸⁵⁷ En realidad los debates en el Consejo de Seguridad no fueron sino una prueba más de la profunda y enorme polémica que el conflicto de Irak suponía para la comunidad internacional y la enorme impopularidad de la misma en varios países europeos. En este sentido y de igual forma que la Administración Bush se había dividido en dos bandos dirigidos por Powell y Cheney respectivamente en torno a la necesidad o no de obtener la Resolución; la Comunidad Internacional se dividió en dos bandos, uno liderado por Francia –donde el Ministro de Asuntos Exteriores Dominique Villepin tuvo una actuación muy destacada- en contra del ataque y la “coalición de voluntarios” por el otro en su apoyo. Los debates en torno a la Resolución 1441- que durarían unas 8 semanas- serían una muestra y su resultado, una Resolución con notorias ambigüedades donde cada uno de los actores podría adherirse a una frase en concreto para defender su posición; lo que tendría consecuencias en el desarrollo de los acontecimientos.⁸⁵⁸

Cuando el Baradei recoge las reflexiones y los hechos que conducirían al conflicto iraquí sobre la base de las armas de destrucción masiva, no deja de destacar que las pruebas que se irían exponiendo a lo largo del tiempo en el Consejo de Seguridad –por

⁸⁵⁶ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 344-347.

⁸⁵⁷ *Ibidem*, ps. 347-348.

⁸⁵⁸ ARIAS, I. (2006), *Confesiones de un diplomático. Del 11-S al 11-M*, Ed. Planeta, Barcelona, ps. 77-106.

ejemplo los célebres tubos de uranio procedentes de Níger- serían débiles, inconexas o directamente utilizadas de forma torticera. En este sentido, los esfuerzos de los inspectores para proseguir con su trabajo e impedir el conflicto continuarían hasta el final. A través de las reuniones con diversos miembros de la Administración Bush como Powell, Rice, Wolfowitz o Cheney; constató la obsesión de algunos de sus miembros con el desencadenamiento de un conflicto destinado a provocar un cambio de régimen y el desdén de su actitud hacia la propia ONU, poniendo de manifiesto que la obtención de la Resolución del Consejo de Seguridad había sido, en realidad, una apuesta del propio Powell. En una revelación particularmente destacada, el vicepresidente Cheney llegó a plantear a El Baradei que estaban dispuestos a colaborar todo lo que fuera necesario con los inspectores pero también a desacreditar su trabajo en aras de la seguridad estadounidense; en este mismo sentido llegaría a destacar las palabras del presidente francés Jacques Chirac, en el seno de los agrios debates en el Consejo de Seguridad, sobre el hecho de que Estados Unidos y sus aliados no presentaban las pruebas simplemente porque no las tenían y la posición “seguidista” de los británicos – no obstante empeñados en obtener una Resolución-.⁸⁵⁹ De hecho hay quien plantea que la decisión de obtener una Resolución del Consejo de Seguridad –pese a la oposición de Cheney y los neoconservadores- y dar una oportunidad al multilateralismo no solo vino dada por el debate interno de la Administración, sino por las dificultades que algunos de sus aliados –particularmente Reino Unido- atravesaban por la cuestión, en la que Blair se llegaba a enfrentar, incluso, con una escisión interna del Partido Laborista.⁸⁶⁰

A 26 de septiembre de 2002, una serie de profesores de elevada reputación entre los que se encuentran grandes especialistas en Relaciones Internacionales de la escuela realista como Kenneth Waltz –fundador del neorealismo-, John Mearsheimer, Stephen M. Walt o Jack Snyder, remitieron una misiva al diario *The New York Times* oponiéndose a la guerra de Irak, afirmando que tal conflicto no formaba parte del interés nacional americano. Asimismo argumentaban que aunque Hussein fuese un déspota, no estaba comprobado que tuviese armas de destrucción masiva, no tenía relaciones con al-Qaeda, su derrocamiento podría producir la desatención del problema de seguridad principal y además podría provocar la inestabilidad política en la región y la necesidad de años para

⁸⁵⁹ EL BARADEI, M. (2011), *Años de imposture y engaño...op.cit.*, ps. 59-99.

⁸⁶⁰ ARIAS, I. (2006), *Confesiones de un diplomático...op.cit.*, p. 90.

establecer un Estado viable en la zona⁸⁶¹. A la vista de lo sucedido con posterioridad, parece que los hechos les han dado la razón. Pero al mismo tiempo existió otro movimiento que también tuvo su papel en el desencadenamiento del conflicto, compuesto por periodistas destacados como Judith Miller o Michael Gordon de medios tan respetados como el *New York Times* o la revista *Time* a través de sus artículos—siendo el primero particularmente crítico con la guerra— influyendo en la percepción pública sobre el conflicto a favor del desencadenamiento de este.⁸⁶²

La denominada Estrategia de Seguridad Nacional que la Administración Bush va a hacer pública a 30 de septiembre de 2002; recogería muchos de los elementos esenciales de la denominada doctrina Bush. Es un documento de enorme relevancia, porque pone de manifiesto la existencia de una estrategia de expansión de la libertad, claramente fundamentada en el idealismo wilsoniano, que combina la obtención de diferentes objetivos de carácter geoestratégico como son la lucha contra el terrorismo, el mantenimiento de la paz con las grandes potencias, el desarrollo de la polémica guerra preventiva o la necesidad de confrontar a los estados “canallas”, con la necesidad de expandir la libertad y la democracia en el mundo. Es además uno de los documentos que pone de manifiesto que la estrategia de la Administración Bush en relación a la libertad y la democracia, no es simplemente una forma de justificar ex-post la Guerra de Irak una vez quedó clara la inexistencia de armas de destrucción masiva, como diría Russett, sino una estrategia que había sido planteada y expuesta con anterioridad al citado conflicto.⁸⁶³

El documento que, si bien recoge aspectos neoconservadores como son las políticas wilsonianas de expansión de la democracia no fue responsabilidad de Wolfowitz sino de Rice —cuyo ascendiente político sobre Wolfowitz siempre estuvo presente— y uno de sus asesores —Philip Zelikow—, que tuvo que redactar de nuevo el documento para adaptarlo mejor a los nuevos tiempos e ideas de la Administración estadounidense. Dada su polémica y novedosa naturaleza frente a los ordinarios —e insulsos— documentos anteriores como estrategias de consenso, es considerado uno de los documentos más

⁸⁶¹ “War With Iraq Is Not in America’s National Interest”, en *The New York Times*, 26 de septiembre de 2002.

⁸⁶² RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 55-56.

⁸⁶³ “The National Security Strategy of the United States of America”, en *The White House. President George W. Bush Archives*, septiembre de 2002.

importantes de la denominada “Guerra contra el Terror”. En él se recogerán muchos de los lugares comunes de la Posguerra Fría, entre los que destacan los desafíos asimétricos, las nuevas amenazas, la relevancia de la democracia liberal como forma de gobierno, los actores no estatales, la importancia de la globalización etc. manteniendo algunos aspectos realistas como son el equilibrio de poderes –“en favor de la libertad”-, como parte de una tradición realista –la de Kissinger y Scowcroft- de la que ella se sentía heredera, pese a su reconversión neoconservadora –de la que se especula podría tener fines electorales-. No obstante, como antes comentamos y han observado algunos autores, el realismo que podría defender es totalmente antitético con la imagen que la citada estrategia da de un único superpoder que utiliza la fuerza para expandir la democracia –algo completamente acorde con los posicionamientos wilsonianos y jacksonianos de la mayor parte de la Administración Bush-.⁸⁶⁴

Es de destacar, que esta doctrina que abarca comprensivamente diferentes apartados en materia de seguridad tan distintos como son la primacía americana, la guerra preventiva, el establecimiento de coaliciones de la voluntad con carácter estratégico – antes que la confianza en las instituciones internacionales ya existentes- o el multilateralismo selectivo y las políticas de expansión de la democracia; ha mantenido su polémica con el paso del tiempo. De estos elementos, el debate político y la presencia en los medios han estado, a menudo, más relacionado con la Guerra Preventiva y el supuesto unilateralismo que con las propias políticas de expansión de la democracia. En cualquier caso, existen autores que han reivindicado la “riqueza” de puntos de vista que abarcaría una doctrina que sumaría elementos de carácter realista o jacksoniano –por ejemplo los esfuerzos en el control de las armas de destrucción masiva y de la proliferación de armas nucleares, a la que algunos añadirían la doctrina de la Guerra Preventiva como manifestación del neorealismo ofensivo-, wilsonianos –las políticas de expansión de la democracia- e incluso cuestiones de seguridad humana y *state-building*. Los diferentes apartados deberían tomarse de forma conjunta y no separada según sus autores para poder apreciar la enorme complejidad de la estrategia.⁸⁶⁵ Cuestión distinta es que pueda objetarse que no todos han tenido la misma relevancia a la hora de configurar la misma.

⁸⁶⁴ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 329-331.

⁸⁶⁵ RENSHON, S. A. (2007), “The Bush Doctrine Considered...op.cit.”, ps. 13-21.

A principios de diciembre la estrategia del CENTCOM elaborada por el teniente general McKiernan y bautizada como COBRA II estaba ya lista. La estrategia planteaba la necesidad de atacar Irak, antes de que todas las tropas estuviesen desplegadas, en tanto que 87.000 soldados profesionales y 17.000 reservistas eran movilizados como complemento inicial; esencial para el funcionamiento en bases, puertos y aeropuertos e incluso ante las dilaciones –parte de las cuales estaban motivadas por el mayor retraso de los británicos en la preparación de sus planes de guerra- se había pensado en sustituir la división británica por una norteamericana. Desde el principio, los dos grandes debates en torno a la estrategia girarían en torno al número de tropas y el papel de los civiles en la misma –que seguirían en pleno desarrollo del conflicto-. Los planes de Wolfowitz – que había demostrado tener grandes diferencias con Rumsfeld- para incorporar a opositores iraquíes en la ofensiva fueron descartados con gran escepticismo por la mayor parte de la Administración.⁸⁶⁶ Muy pronto comenzaría la movilización de tropas hacia Irak, y ya para 24 de diciembre de 2002, había 250.000 soldados estadounidenses en las inmediaciones, junto con 45.000 soldados británicos y 2.000 australianos. Las naciones que se oponían al conflicto empezaron a considerar la inminencia de la guerra, más allá de posibles presiones, Chirac mandaría a uno de sus principales asesores, Maurice Gourdault-Montagne, para entrevistarse con Rice y hacerle llegar sus advertencias en torno a que el conflicto produciría inestabilidad en la región, producir una oleada de protestas e incrementar la adhesión a al-Qaeda; Rice lo rechazó y le contestó reafirmando que el mantenimiento del *statu-quo* y la permanente amenaza para sus vecinos tampoco era aceptable.⁸⁶⁷

Pese a su fracaso a la hora de bloquear el apoyo de la OTAN al conflicto –y obtener el apoyo turco- en febrero de 2003, por la única oposición de Bélgica al conflicto⁸⁶⁸ –dado que desde tiempos de Charles De Gaulle Francia no era miembro de su dirección, aunque participaba en sus discusiones-; los franceses no cesarían en su empeño por disuadir a la Administración Bush y, en una sesión de las Naciones Unidas respectiva a cuestiones de terrorismo, de Villepin –ministro francés de Asuntos Exteriores sacó el tema frente a un desprevenido Powell, afirmando que “nada justificaba planear una acción militar en Irak”. Sería la denominada “emboscada francesa”, que debilitaría la

⁸⁶⁶ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 109-113 y 122-124.

⁸⁶⁷ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, p. 349.

⁸⁶⁸ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 129-130.

posición de Powell ante los “halcones” de la Administración y contribuiría a modificar los equilibrios dentro de la Administración Bush.⁸⁶⁹ El mismo secretario de Estado comenzaría a abandonar sus posiciones y, ante la inminencia de la guerra, cerrar filas con el resto de la Administración. En Pekín, un periodista le preguntó porque se había vuelto un halcón en la cuestión iraquí y comenzado a hablar como si fuese Rumsfeld, a lo que respondería “es muy inapropiado estereotipar a la gente con etiquetas”. Parece bastante probable, dada la naturaleza pragmática de Powell, que ante la decisión tomada por la Administración Bush, la intervención de De Villepin le sirviese para dejar constancia de su apoyo y actuar como un halcón en el tema. Powell se veía a sí mismo como un pragmático que soluciona problemas, no como un visionario que cuestionase las visiones del mundo de los demás, ya sea el papel de la democracia o el poder americano en el caso de Powell o la guerra preventiva en el de Rice. Francia y Alemania malinterpretaron a Powell y cuando dejaron claro que no apoyarían la intervención en Irak, Powell dejaría de intentar conseguir una Resolución.⁸⁷⁰

Enero de 2003 fue el mes que inició las grandes polémicas y divisiones en el seno de la Unión Europea que pondrían en jaque las relaciones transatlánticas y generarían heridas que tardarían en cicatrizar. El 23 de enero de 2003, el secretario de Defensa Rumsfeld concedería una entrevista a un periodista holandés - Charles Groenhuijsen-, en la que destacaría la existencia de diferencias fundamentales entre lo que denominó “la Vieja y la Nueva Europa”. Los Estados que componían la “Vieja Europa” –con Francia y Alemania a la cabeza- eran aquellos que se negaban a apoyar a la coalición de voluntarios que apoyaba el derrocamiento de Shaddam Hussein, en tanto que aquellos que formaban parte de la “Nueva Europa” lo hacían. El mensaje sostenía que no era Europa en su conjunto la que se manifestaba contraria a la guerra sino Francia y Alemania y se afirmaba “que el eje europeo se había desplazado hacia el este”. Las elecciones alemanas y los ataques a la Administración Bush por parte del canciller Schroeder no facilitaron la confianza entre ambos bandos. Por otro lado, a la citada división se materializaría en las acciones de algunos miembros de la “Nueva Europa” como Reino Unido o España tampoco lo facilitarían. Las acusaciones de actuar movidos

⁸⁶⁹ ARIAS, I. (2006), *Confesiones de un diplomático...op.cit.*, ps. 113-114.

⁸⁷⁰ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 349-351.

por intereses materiales a aquellos Estados que se manifestaban en contra de la intervención tampoco lo harían.⁸⁷¹

El 27 de enero de 2003, el inspector Hans Blix realizó unas declaraciones en relación a la cuestión de las armas de destrucción masiva que sería utilizada por los partidarios de la Guerra. La afirmación en torno a que faltaba por conocer el paradero de 6.500 bombas químicas, numerosos litros de carbunco y otros muchos materiales para producirlas causarían satisfacción entre estos. El discurso del presidente Bush del Estado de la Unión con sus polémicas declaraciones sobre los tubos de uranio enriquecidos de África constituiría otro de los casos más sonados de fiasco e incompetencia del camino hacia la intervención. Francia, por su parte, seguía presionando en el Consejo de Seguridad para impedir la intervención, a través de contactos con los diferentes miembros. El 30 de enero en medio de la polémica sobre el conflicto y como líder de uno de los países con una opinión pública más hostil al desencadenamiento de las hostilidades en Irak, el presidente del gobierno español Jose María Aznar, cuyo país era miembro temporal del Consejo de Seguridad y uno de los principales partidarios de la intervención en Irak firmaba una carta –en cuyo origen estaría una solicitud de explicar el apoyo a la guerra por parte del *Wall Street Journal* – sosteniendo que el Consejo de Seguridad debería asumir sus responsabilidades en caso de que Irak no cumpliera con las Resoluciones; que sería suscrita por el primer ministro italiano Silvio Berlusconi, el primer ministro británico Tony Blair o el primer ministro portugués Durao Barroso; como crítica además a la “utilización patrimonial” que Francia y Alemania hacían de la Unión Europea. El 5 de febrero 10 Estados de Europa Oriental firmarían un manifiesto uniéndose a la misma. Las declaraciones del presidente francés Chirac en relación a la “pérdida de una buena oportunidad para callarse” acentuarían la división entre estas “dos Europas”.⁸⁷² El presidente del gobierno español, Jose María Aznar, justificaría posteriormente su decisión de apoyar activamente la intervención en Irak –en la que se enmarca la firma de la Carta a iniciativa personal suya y pese a la impopularidad de su postura- de forma parecida a lo planteado en los discursos de Blair y Bush, sobre la base de la necesidad de estar juntos en la Guerra contra el Terror dada la “tradicional soledad” de España en política exterior, la

⁸⁷¹ ARIAS, I. (2006), *Confesiones de un diplomático...op.cit.*, p. 115

⁸⁷² *Ibidem*, ps. 115-117.

comunidad de valores que integraba la relación transatlántica o la búsqueda del lugar que debía desempeñar España en el mundo, defendiendo sus intereses nacionales.⁸⁷³

En cualquier caso, la carta levantó una monumental bronca entre Estados europeos, ejemplarizadas en la reunión del 5 de febrero de 2003. Además de las palabras de Chirac, Fischer – el ministro de exteriores alemán- afirmó que la carta era “una estupidez y que hacía daño a Europa”. Jack Straw, ministro de exteriores británico respondería que esas divisiones se habían creado meses antes –aludiendo a las elecciones alemanas-. La Guerra de Irak, con todo y pese a la defensa de sus partidarios seguía siendo enormemente impopular en Europa. Más del 50 % de la población europea según una encuesta de *Gallup*, se oponía a la misma –con un techo de un 74 % en España, que se incrementaría con el tiempo- mientras que una inmensa mayoría de ciudadanos estadounidenses la apoyaba –culpando además a Francia de la oposición, planteándose “formas de castigarla” mediante el boicot a productos franceses-; ensanchando las divisiones entre ambas orilla del Atlántico y dando al traste con cualquier pretensión de multilateralismo. En Europa, en cualquier caso, la impopularidad enorme de la guerra motivaría la convocatoria de gigantescas manifestaciones en los meses de febrero y marzo –particularmente notables por su asistencia masiva en España, uno de los partidarios del conflicto y otros países europeos- con 600.000 personas en Madrid, un millón en Londres o Roma y 200.000 en ciudades no europeas como Damasco, Sidney o San Francisco⁸⁷⁴, mostrando su repulsa a la misma y la enorme polémica que rodeaba a la intervención.⁸⁷⁵

Las declaraciones e informe de 14 de febrero de 2003 del antiguo inspector Hans Blix, - en una intervención mucho más ambigua que la mencionada anteriormente, probablemente por temor a su utilización a favor de la intervención- en relación a que no había encontrado durante el tiempo que pasó en Irak, evidencia alguna de armas de destrucción masiva, cayeron en saco roto, al igual que la declaración de Shaddam de diciembre de 2002 a la Guardia Republicana afirmando que no disponía de armas de destrucción masiva –anuncio que asombraría incluso a los propios generales iraquíes.⁸⁷⁶

⁸⁷³ AZNAR, J.M. (2004), *Ocho años de gobierno. Una visión personal de España*, Ed. Planeta, Barcelona, ps. 143-179.

⁸⁷⁴ Tal y como se recoge entre otros medios en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2765215.stm>

⁸⁷⁵ ARIAS, I. (2006), *Confesiones de un diplomático...op.cit.*, ps. 117-120.

⁸⁷⁶ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 135-136.

La intención de Shaddam de evitar a cualquier costa un conflicto con Estados Unidos se demostraría en su intento de borrar los planes para dotarse de armas de destrucción masiva existentes en el pasado, mientras se congratulaba del fracaso de Estados Unidos para obtener una Resolución en el Consejo de Seguridad, lo que interpretaba como un hecho que impediría la intervención.⁸⁷⁷ En cualquier caso, ya se había decidido acudir a la guerra, sobre la base de la justificación de unas armas de destrucción masiva, que solo existían en informes que se demostrarían equivocados –aunque casi todos los miembros de la Administración le daban credibilidad- y probablemente nada lo hubiese evitado.⁸⁷⁸

En febrero de 2003, el presidente Bush apoyaría la causa neoconservadora por la democracia, en el discurso que lanzó en el think tank conservador, *American Enterprise Institute*, apostando por lograr un Irak democrático que sirva de ejemplo para toda la región y lograr la transformación del Próximo Oriente. Este discurso sería visto como un triunfo por parte de Wolfowitz, que había apostado por esta estrategia desde la época de Reagan, y que ahora pensaban aplicar –como hicieron en el pasado en Asia Oriental- a Próximo Oriente. Estos neoconservadores cambiaron los planteamientos que apoyaron en el pasado –materializados en el famoso artículo de Kirkpatrick-, sobre la promoción de la democracia en Irán, a la vista del fin de la Guerra Fría y de la permanencia de Estados Unidos como única superpotencia –tal y como vimos al principio del segundo capítulo-.⁸⁷⁹ Asimismo, tuvo lugar un revelador debate en Munich entre el secretario de Defensa Rumsfeld y el ministro de exteriores alemán Joschka Fischer sobre el conflicto, en el que Rumsfeld afirmaría que la hora de la diplomacia había finalizado, en tanto que Fischer –aparte de algunos argumentos moralistas- expresaba su escepticismo en torno al florecimiento repentino de la democracia liberal en Irak. Asimismo, los comentarios críticos del general Shinseki serían respondidos y las declaraciones de algunos oficiales de la Administración que llegaron a plantear un coste de la ocupación en torno a los 95.000 millones de dólares; -cifra triplicada para mediados de 2006- frente a los 15 o 20.000 millones que estimaba Wolfowitz, más los beneficios del petróleo iraquí para la reconstrucción, provocaron respuestas de desagrado. La inquietud provocada por la falta de planificación de la Posguerra y su financiación –que se llegó a estimar en 1.700

⁸⁷⁷ *Íbidem*, p. 155.

⁸⁷⁸ HAASS, R. (2010), *War of Necessity, War of Choice...op.cit.*, ps. 244-245.

⁸⁷⁹ *Íbidem*, ps. 351-353.

millones por el Director de la Agencia Estadounidenses para el Desarrollo Internacional- intentó ser rebajada por la Administración inmediatamente –la cifra a pagar para mediados de 2006 era de unos 250.000 millones-.⁸⁸⁰

Tras su discurso a la nación de 2003, en el que afirmaría que se haría todo lo posible por desarmar a Irak, vendría la consiguiente defensa del caso por parte del secretario de Estado Collin Powell ante el Consejo de Seguridad el 5 febrero de 2003, fundamentándose en diferentes materiales que iban desde informes de inteligencia a fotografías, tratando de lograr infructuosamente el apoyo de los miembros más reticentes al uso de la fuerza –misión que Powell acepto sin ninguna gana, pero que le fue encomendada por ser el miembro de la Administración Bush con mayor credibilidad y de menor impopularidad-.⁸⁸¹ Sus argumentos respaldados por conversaciones aparentemente inculpatorias recogidas por los servicios secretos estadounidenses, las supuestas evidencias de laboratorios móviles, referencias a ocultamientos o la relación con al-Qaeda no acabarían convenciendo a los miembros más reticentes a la intervención. Algunos observadores interpretarían que posiblemente fuese “uno de los peores días de su vida”.⁸⁸² La presentación de la CIA –cuyo director Tenet, se hallaba presente- causo poco impacto y Francia y otros estados se negaron a apoyar sus argumentos. El vicepresidente Cheney, llegó a preguntar al embajador francés si Francia era un aliado o un enemigo, pese a la respuesta del embajador de que era un aliado, Cheney espetó “tenemos muchas razones para concluir que ni sois verdaderamente un amigo o un aliado”. Ante una subsiguiente visita del embajador francés diciendo que si querían acudir a la guerra contra Irak, lo hiciesen sin una segunda Resolución para evitar conflictos dañinos. La afirmación de De Villepin de que “independientemente de las circunstancias”, Francia vetaría la Resolución llevó a la imposibilidad de obtenerla a pesar del optimismo de Powell, convenciendo a los miembros indecisos del Consejo de Seguridad de que cualquier apoyo sería inútil. Las asunciones de Wolfowitz, en relación a que los aliados no se opondrían a Estados Unidos si mantenía un fuerte apoyo a la cuestión fueron totalmente erróneas. Ante este fracaso, los preparativos para la guerra se

⁸⁸⁰ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 94-109.

⁸⁸¹ LEE MYERS, S. (2009), “Iraq”, en *The New York Times*, 23 de junio.

⁸⁸² ARIAS, I. (2006), *Confesiones de un diplomático...op.cit.*, ps. 159-164.

pusieron en marcha. El 17 de marzo la Administración Bush reconoció el fracaso de su diplomacia y el 19 comenzó la operación *Iraqi Freedom*.⁸⁸³

Es necesario comentar brevemente por su interés, antes de comenzar con el relato de la intervención propiamente dicha, los argumentos sostenidos a lo largo de los debates en torno a la cuestión de Irak por los defensores y detractores de la misma en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En una serie de encuentros de los Estados miembros del Consejo de Seguridad celebrados los días 5 de febrero, 7, 19 y 26 de marzo y 22 de julio de 2003, se produjo la defensa y la crítica de los Estados miembros a la citada intervención.⁸⁸⁴ Divididos en dos grupos, los defensores y los críticos de la misma, irían desgranando toda una serie de argumentos sobre la base que algunos autores han ido dividiendo en argumentos institucionales, normativos y legales. Los defensores de la intervención –a destacar Estados Unidos y Reino Unido- sostendrían el argumento favorable a la intervención sobre la base legal del reiterado incumplimiento por parte del presidente iraquí de las Resoluciones de Naciones Unidas y, particularmente, de la 1441, entendiéndolo que no había mostrado voluntad alguna de desarmarse y que seguía constituyendo un peligro para la comunidad internacional por sus programas de armas de destrucción masiva. Los representantes británico y estadounidense defendieron la existencia de una suerte de responsabilidad del Consejo de Seguridad para hacer que cumpliera las normas establecidas ante el riesgo de que el mismo cayese en la irrelevancia. De igual modo sostuvieron el argumento que apoyaba la citada intervención en cuestiones morales o normativas, como la necesidad de que los iraquíes pudiesen adquirir los derechos que se merecían y, lo que es más importante a nuestros efectos, la necesidad de exportar la democracia y provocar un cambio de régimen sustituyendo la dictadura por un gobierno democráticamente electo –probablemente el argumento más importante de todos, que iría adquiriendo una relevancia cada vez mayor a medida que el conflicto y sus postrimerías avanzaban y ante la ausencia adicional de las armas de destrucción masivas-. Finalmente, también existieron referencias institucionales sobre la base de un cierto multilateralismo, defendido por

⁸⁸³ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 353-358.

⁸⁸⁴ Veanse los debates del Consejo de Seguridad transcritos S/PV. 4701, de 5 de febrero de 2003; S/PV. 4714, de 7 de marzo de 2003; S/PV. 4721, de 19 de marzo de 2003; S/PV. 4726, de 26 de marzo de 2003 y S/PV. 4791, de 22 de julio de 2003.

ambos representantes como un bien, aún cuando seguirían adelante con la intervención tras la certeza del veto de una nueva Resolución.⁸⁸⁵

Los países críticos con la intervención –a destacar Francia como uno de los principales opositores, Rusia y China- argumentarían en forma parecida siguiendo los bloques expuestos. Así, desde un punto de vista legal, argumentaron la ausencia de evidencias de que Shaddam mantuviese programas de armas de destrucción masiva, criticaron la decisión del cambio de régimen como una cuestión contraria al derecho internacional más elemental y defendieron los principios de soberanía y no intervención que los defensores de la intervención ponían en cuestión ante la amenaza de un precedente claro; defendiendo en cambio la continuidad de las inspecciones –aún reforzadas-, que consideraban la consecuencia natural del no cumplimiento de la Resolución 1441 antes que la guerra como argumentaban sus defensores. Desde un punto de vista normativo, además de defender la no adecuación de la intervención al derecho internacional y desde una perspectiva más “conservadora”, defendieron los valores de paz y seguridad, cuyo mayor garante sería la pervivencia del sistema creado con Naciones Unidas –defendiendo de alguna manera el *statu-quo* existente hasta el momento- y el rol decisivo del Consejo de Seguridad, planteando la guerra en Irak y la posibilidad de un cambio de régimen –aunque de una manera menos convincente y profética que las advertencias de Bush padre y Scowcroft- que pondría en peligro la vida de muchos civiles con un resultado incierto en cuanto a la consecución de un Estado libre, estable y económicamente próspero. En lo que respecta a la dimensión institucional, las alegaciones defendiendo el multilateralismo y la necesidad de tomar una postura unificada estuvieron constantemente presentes en sus planteamientos. La alternativa defendida por los críticos sería el desarrollo de una “vía política” para resolver las divergencias. En cualquier caso, entre febrero y julio de 2003, las argumentaciones se irían modificando y se acabaría mostrando un cierto apoyo a las labores de reconstrucción –aún a pesar de las reticencias a considerar *ex post* el conflicto de Irak como legal-, de igual manera que ante el no hallazgo de las armas de destrucción masiva, el objetivo inicial e ideológico de provocar un cambio de régimen se convertiría

⁸⁸⁵ PEREZ, M. (2011), *La legitimidad del uso de la fuerza en las relaciones internacionales contemporáneas. Un estudio multidimensional y discursivo de los debates en la Guerra de Irak de 2003*, Tesis Doctoral Universidad Autónoma de Madrid, 21 de junio, ps. 277-302.

en un argumento central para sus defensores, tras la intervención en su discurso oficial como iremos viendo.⁸⁸⁶

En marzo de 2003 la coalición liderada por Estados Unidos comenzó la ofensiva. Los primeros días la coalición lanzaría una serie de ataques aéreos tendente a destruir las defensas antiaéreas iraquíes y, particularmente, sus radares. En esta operación intervendrían tanto aviones F-15, F-17, F-18 –entre otros- como la marina que se encontraba en aquel momento en las aguas próximas y desde la que se lanzaron varios misiles tomahawk. Esta ofensiva duraría aproximadamente desde el 14 de marzo hasta el día 21 del mismo mes y en ella tuvo lugar, como acción destacada, un bombardeo de los palacios de Bagdad donde se suponía que se encontraba Shaddam Hussein, sobre cuya muerte se llegó a especular. Esta posibilidad fue desmentida por la propia aparición de Shaddam en la televisión iraquí, dando al traste con la posibilidad de una intervención rápida y dando paso a los planes para la invasión terrestre de Irak, que comenzaría el día 21 de ese mismo mes. La invasión de Irak comenzaría por el sur del país, aprovechando las bases que Estados Unidos tenía en Kuwait y, de forma secreta, la base de Arar en Arabia Saudita –que permitió a los aviones estadounidenses sobrevolar su territorio pero no utilizarlo para la ofensiva de forma abierta y pública –Turquía ni siquiera eso-. La CIA estimaba que ante la oposición de la población chií al régimen de Shaddam, las tropas estadounidenses tendrían más facilidades para ganarse a la población local y continuar su ofensiva hacia el norte, asegurando los puentes sobre el río Éufrates. Muy pronto, las tropas de tierra estadounidenses se dirigirían hacia el norte y, concretamente, hacia las ciudades de Nasiriya, Kerbala y Samawah –protegiendo los pozos petroleros iraquíes de los intentos de destrucción de Shaddam-. Originalmente la resistencia que encontraron fue bastante escasa, pero eso cambió a medida que avanzaron hacia el norte. Pero las previsiones optimistas de una CIA que, al contrario que en Afganistán, carecía de experiencia sobre el terreno no se cumplieron. No se produjeron ni rendiciones masivas ni existió un apoyo activo claro a las tropas estadounidenses. Por el contrario, la toma de las ciudades antes mencionadas se realizó de forma precaria y con grandes dificultades ante el enfrentamiento de una Guardia Republicana y unas fuerzas paramilitares –los mujaídines de Shaddam, más motivados que los desmoralizados soldados regulares iraquíes- que llegaron a vestirse de civiles y

⁸⁸⁶ *Íbidem*, ps. 327-348.

protegerse con escudos humanos en el interior de las ciudades, dificultando enormemente la invasión estadounidense.⁸⁸⁷

En algunas de estas ciudades como Nasiriya o Kerbala las propias tropas estadounidenses tuvieron enormes problemas incluso para enfrentarse a unas tropas iraquíes en campo abierto, que conocían mejor el terreno y que, en numerosas ocasiones, fueron capaces de explotar las debilidades estructurales de las tropas estadounidenses. El poder aéreo no llegó a ser tan relevante en esta fase del conflicto como se suponía pues los iraquíes fueron capaces de aprovechar las características del terreno para enfrentarse a ellos e incluso lograron derribar algunos de los helicópteros Apache y Black Hawk utilizados en las ofensivas aéreas, con especial mención del fracaso que supuso el intento de destrucción de la División Medina iraquí, confirmando estas limitaciones. Cuestión distinta es que en algunas batallas los avances tecnológicos más espectaculares –con mención especial para los famosos drones o aviones no tripulados, tanto espías como de ataque- tuviesen una enorme utilidad. Tampoco la división iraquí, dirigida por Chalabi y patrocinada por Wolfowitz, demostraría una gran utilidad, máxime cuando se descubrió que estaba formada por mercenarios, no lo iraquíes sino también extranjeros –incluyendo iraníes- escasamente preparados –unos 700- y contratados y pagados por el mismo Chalabi.⁸⁸⁸ El debate en torno a la posibilidad de que Chalabi estuviese transmitiendo información confidencial a Irán tampoco actuaría en su favor.⁸⁸⁹

Las dificultades encontradas provocaron que el general McKiernan demorase las operaciones en el sur del país contra las tropas iraquíes –supuestamente dirigidas por el primo de Shaddam, Alí “el químico”- hasta acabar con los rescoldos de la resistencia mujaidín y republicana, antes de dirigirse hacia Bagdad. Este fue el punto de más tensión con Washington, pillando de sorpresa tanto a Franks como a Rumsfeld, que tuvieron que defender la estrategia que habían esbozado ante los medios y cuyo cambio estuvo a punto de acabar con la destitución del propio McKiernan. Lo que estaba sucediendo en el sur del país no sería sino un anticipo de lo que estaba por venir en la futura ocupación de Irak. Mención especial merece el denominado Escuadrón Delta –

⁸⁸⁷ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 188-296 y 321-340.

⁸⁸⁸ *Ibidem*, ps. 267-361.

⁸⁸⁹ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, p. 123.

apoyado por el denominado *Team Tank*, conformado por tanques de tipo M-1, como los utilizados por las fuerzas iraquíes para pasar desapercibidos-, al que se asignaría la misión de acudir al occidente del país para tratar de encontrar pruebas sobre los programas de armas de destrucción masiva que justificaron el conflicto y que nadie acabó hallando; desde el principio constituyó para los iraquíes una misión desconocida e inesperada.⁸⁹⁰

En el norte del país, en cambio, la situación era totalmente distinta. A pesar de la oposición de Turquía para utilizar su territorio, temerosa del efecto que el levantamiento de los kurdos tuviese sobre la población kurda de Turquía, Washington se vio obligado a aminorar los efectos de un levantamiento y a sugerir a los kurdos que actuasen con prudencia para evitar una intervención turca. Tras llegar a un acuerdo de colaboración con los peshmergas kurdos, ambos bandos dirigieron una intervención conjunta contra Ansar al-Islam, una filial independiente de al-Qaeda en la zona y contra el Grupo Islámico del Kurdistán apoyado por Irán. Tras una serie de lanzamientos de misiles tomahawk y los consiguientes enfrentamientos, la alianza acabo con ambos grupos entre los días 26 y 30 de marzo. Tras esto, se enfrentarían con las divisiones iraquíes mandadas por Shaddam –unas 13- que ya temía de antemano un levantamiento de la población kurda. Sin embargo, la suma del poder terrestre y aéreo de la coalición provocó que, a pesar del número, la alianza consiguiera hacer retroceder a las tropas iraquíes e ir incrementando su control sobre la llamada “zona verde”- Es de destacar que la ofensiva general había obligado a la propia Condoleezza Rice a garantizar a los Estados del Golfo Pérsico que colaborasen un fondo de 3.000 millones de dólares en ayuda, otros tres en asistencia financiera y la contratación de empresas turcas en el proceso de reconstrucción. Sin embargo, la no colaboración de Turquía permitiría que la Administración Bush pudiese ahorrarse el dinero prometido.⁸⁹¹

La cada vez más exitosa marcha americana hacia el norte obligó a Shaddam Hussein a considerar uno de los métodos para retrasar su avance que menos dispuesto había estado previamente a tomar, la demolición de los puentes sobre el Éufrates y, concretamente, el de Kerbala; que los americanos impidieron pese al estallido de parte de la mitad norte del mismo tras un intenso combate contra las tropas del general Hamdani –considerado

⁸⁹⁰ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 361-384.

⁸⁹¹ *Ibidem*, ps. 384-393.

el más eficiente de todos los generales iraquíes-. Tras la toma del puente, la ofensiva siguió en la ciudad de Kut, donde se consiguió hacer frente a los mujaíldines de Shaddam, que mostraron menos resistencia de la esperada y a 5 de abril se acabaría tomando el aeropuerto “Shaddam Hussein”. Una vez en Bagdad, el general Kiernan ordenaría a la división comandada por el general Schwartz, que desencadenase la ofensiva denominada *The Thunder Run*; un ataque sorpresa contra las tropas iraquíes a la que el general responsable inicialmente se opondría por la falta de recursos para tomar la ciudad –particularmente en forma de preparación e inteligencia infiltrada en la capital. Las fuerzas iraquíes harían fracasar la ofensiva y que los americanos perdiesen la iniciativa obtenida en un principio.⁸⁹²

Con todo, la suerte del régimen parecía ya echada. Los americanos desencadenarían una nueva ofensiva que les iría acercando al núcleo de la capital y del corazón del Estado, llegando a intentar un nuevo bombardeo para acabar con Shaddam Hussein conforme a un rumor que les había llegado sobre una reunión del mismo con sus hijos en un rincón de la ciudad y solo condujo a unas 18 víctimas civiles. La ofensiva que, tal y como se temía, fue desarrollándose calle por calle llevó a encarnizados combates como el que se celebró en una de las mezquitas de la ciudad y que condujo a unas 77 bajas estadounidenses. Otro capítulo destacado de la segunda batalla de Bagdad sería el bombardeo del Hotel Palestina, lugar donde se concentraba parte de la prensa extranjera y que llevaría a la muerte de dos periodistas, un cámara de *reuters* y el periodista José Couso de Telecinco.⁸⁹³ El día 9 de ese mismo mes, la famosa estatua de Shaddam fue derribada con la ayuda de los marines, en lo que se ha venido a convertir en uno de los símbolos del conflicto junto con el ministro de información iraquí diciendo en televisión que no había rastro de las tropas estadounidenses.⁸⁹⁴ Pero las tropas estadounidenses no pudieron evitar la fuga de Shaddam Hussein, que junto con sus hijos logró salir de la ciudad, para dirigirse a Hit, en tanto que ellos se marcharon a Damasco, para luego ser expulsados por un gobierno sirio que no quería más fricciones con Estados Unidos y deber dirigirse a Mosul, donde morirían en un enfrentamiento con las tropas estadounidenses el 22 de julio de ese mismo año.⁸⁹⁵

⁸⁹² *Íbid*, ps. 394-445.

⁸⁹³ *Íbid*, ps. 457-482.

⁸⁹⁴ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 133-135.

⁸⁹⁵ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 497-498 y 562.

Entretanto las tropas estadounidenses fueron extendiendo el control del territorio y ocuparon sin casi resistencia Tikrit y Kirkuk, para luego dirigirse a Basora , con el fin de acabar con el primo de Shaddam Hussein Alí “el químico” que logró escapar al ataque, aunque sería capturado en agosto de ese mismo año. Por su parte la División Delta siguió buscando en el oeste del país algún rastro de las armas de destrucción masiva que nunca se acabarían hallando.⁸⁹⁶El 1 de mayo de 2003, el presidente estadounidense en el porta aviones norteamericano *Abraham Lincoln* pronunciaba su famoso discurso de victoria al que se atribuye la nunca dicha frase “misión cumplida”.⁸⁹⁷ El cambio de régimen por la fuerza parecía pues confirmado y, a continuación, debía establecerse el régimen democrático que debía sucederle.

Una vez finalizada la guerra, se vio que algunos críticos se equivocaron en lo que respecta, a la desestabilización de otros regímenes o el posible uso de armas de destrucción masiva contra Israel u otros aliados de Estados Unidos⁸⁹⁸; sin embargo, no se equivocaron en lo que respecta a la costosa ocupación que dio lugar –con 130.000 soldados en Irak seis meses después del fin de la guerra-, el conflicto de guerrillas, el fortalecimiento de al-Qaeda y el incremento de la hostilidad de otros Estados de la región a las políticas americanas, por no hablar de la distracción que supuso respecto del programa nuclear de Corea del Norte o el valor añadido que supuso para Irán tratar de hacerse con el mismo. También fue considerada un regalo geopolítico a China, que vio como Estados Unidos se empantanaba en la región, mientras ella era vista como una alternativa fiable por los regímenes autoritarios que dominan la misma.⁸⁹⁹ Los autores – profesores- del artículo del New York Times ya expuesto fueron particularmente lúcidos. La campaña militar finalizaba pero empezaba la larga ocupación.

Finalizada la contienda, la ocupación no fue –como veremos más detalladamente-, en modo alguno, el camino de rosas que algunos pensaban –particularmente Wolfowitz-. Con aproximadamente 150.000 soldados y una dirección del Departamento de Defensa –a quien, paradójicamente y pese al escepticismo de Rumsfeld por los procesos de *state-building*, le dieron la competencia sobre la reconstrucción frente al Departamento de Estado-, que parecía querer separarse, de forma mayoritaria, de antiguas estrategias

⁸⁹⁶ *Ibidem*, ps. 498-523.

⁸⁹⁷ *Ibid*, ps. 530-531.

⁸⁹⁸ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 359-360.

⁸⁹⁹ BRZEZINSKI, Z. (2007), *Second Chance...op.cit.*, ps. 146-149 y 156-157.

como la doctrina Powell –según pensaba Armitage-; Estados Unidos muy pronto se tendría que enfrentar a un Estado aquejado de numerosas divisiones de carácter político, étnico o religioso. La ocupación comenzaría a tornarse excesivamente costosa y pronto requeriría modificaciones en la estrategia a seguir. En un inicio, el papel de los exiliados iraquíes no fue tan relevante como algunos plantearon –particularmente Ahmad Chalabi- y se nombró a un gobernador civil –Paul Bremer- que tomaría algunas decisiones polémicas como la de “desbaazificación” –suprimiendo de los altos cargos a aquellos líderes relevantes que trabajaron con Shaddam Hussein-, privando de algunos de los sectores más cualificados del país al futuro gobierno y desbandando al ejército – el único que podía tener cierto control sobre el orden y la seguridad del país- con el resultado de un conflicto interno y un crecimiento de la insurgencia y el terrorismo. Irak no recuperaría su soberanía hasta el año 2004. Como nota de cierto interés es preciso destacar que originalmente existía escaso interés en –con escaso resultado a la vista del paso del tiempo- la presencia de empresas de aquellos países que se opusieron inicialmente a la guerra, de participar en la reconstrucción del país.⁹⁰⁰

Se han escrito ríos de tinta en relación a las motivaciones “reales” del citado conflicto y se han ofrecido un gran número de explicaciones para la intervención estadounidense en aquel estado, desde las más pintorescas como era la necesidad de que el presidente Bush acabase lo que su padre empezó, hasta factores de carácter geopolítico como es el control de las grandes reservas de petróleo iraquíes⁹⁰¹ o las cuestiones de seguridad nacional, ya sea del propio Estados Unidos o de Israel. Algunos autores europeos, que otorgan prioridad a las cuestiones del derecho internacional y escépticos ante la posibilidad de las políticas de expansión de la democracia, consideran que los verdaderos motivos del conflicto fueron exclusivamente motivos de seguridad –armas de destrucción masiva o terrorismo-, contraponiendo su política a la de Clinton y descartando cualquier posibilidad de incluir motivaciones humanitarias en los cálculos de la Administración Bush a la hora de ir a la guerra.⁹⁰² No obstante, incluso aquellos autores que defienden que la guerra de Irak se debió exclusivamente a factores geopolíticos, se ven obligados a hacer referencia o aceptar en cierta medida el factor explicativo del cambio de régimen por la fuerza, incardinado profundamente en el

⁹⁰⁰ HAASS, R. (2010), *War of Necessity, War of Choice...op.cit.*, ps. 250-263.

⁹⁰¹ RUSSETT, B., (2005), “Bushwhacking the Democratic Peace... op.cit.”, ps. 296-298.

⁹⁰² PACREAU, X. (2003), *De L'intervention au Kosovo en 1999 a l'intervention en Irak de 2003...op.cit.*, ps. 221-228.

discurso político y en la estrategia a seguir por la política exterior americana en la zona.⁹⁰³

Tal y como vimos la cuestión de las armas de destrucción masiva podría desecharse, en principio, ante el doble estándar planteado con la cuestión de Corea del Norte y al hecho de que las mismas nunca fuesen encontradas⁹⁰⁴; sin embargo, hay que tener en cuenta la afirmación planteada por Bueno de Mesquita en relación a que Shaddam Hussein nunca quiso decir claramente –de forma racional, dado que percibía, aunque fuese de forma errónea que eran una amenaza mayor que Estados Unidos- que tales armas no existían, ante el temor a sus enemigos regionales –Irán- o internos –kurdos y chiíes-, debiendo elegir entre sus enemigos –y especialmente entre sus enemigos externos o internos-⁹⁰⁵ por lo que descartar tal hipótesis no parece racional cuando los propios críticos de la intervención planteaban como una posibilidad el uso de tales armas en contra de Israel o de otros aliados estadounidenses en la región.⁹⁰⁶ Por otro lado, algunas averiguaciones recientes como las recogidas por la Comisión Especial que está investigando la participación británica en Irak, en torno a una deliberada exageración de la amenaza que suponían las supuestas armas de destrucción masiva iraquíes debilitan ese argumento.⁹⁰⁷

John Gray se realizaba la misma pregunta desde el momento en que comenzó a plantearse la idea de intervenir en Irak. ¿Qué es lo que llevó a la Guerra de Irak? Gray plantea tres opciones 1- Armas de destrucción masiva, 2- derribar a un dictador e imponer la democracia o 3- promover una serie de cambios de régimen para imponer una forma de gobierno a imagen y semejanza de Estados Unidos para asegurar su hegemonía en la región. Probablemente haya una nota de verdad en cada una de las tres opciones. Dada la relevancia de la crítica a la utopía en su obra, el rol que tuvo la necesidad de expandir la democracia en Irak no es nunca minusvalorada ni rechazada, si bien y al igual que planteaba Brzezinski, considera que hay toda una dimensión estratégica –que nunca habría sido secreta- detrás del conflicto. En esta destacaría no el

⁹⁰³ ALKADIRI, R. (2003), “World Oil Markets and the Invasion of Iraq”, en *Middle East Report*, no. 227, verano.

⁹⁰⁴ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 344-347 y 361..

⁹⁰⁵ BUENO DE MESQUITA, B. (2005), *Principles of International Politics...op.cit.*, p. 8.

⁹⁰⁶ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 336-340 y 359.

⁹⁰⁷ “Ex-envoy: Iraq threat purposely overstated”, *The Washington Post*, 13 de julio de 2010.

control de los recursos petroleros de Irak, sino el evitar que futuras potencias rivales como China pudiesen acceder a las mismas.⁹⁰⁸

Sin embargo, esta dimensión geopolítica no suprimiría la necesidad de criticar la visión utópica que planteaba la posibilidad de transformación del Próximo Oriente a la democracia liberal de corte occidental. De hecho, y tal y como el propio Gray cita, en una entrevista realizada a *Vanity Fair* por parte de Wolfowitz, se llegaría a plantear que el debate sobre las armas de destrucción masiva fue empleado porque era el único en el que podía existir un cierto consenso en todas las partes y que suponía una cuestión histórica que a él mismo no le concernía, dado su compromiso expreso con la realización de una revolución democratizadora en el Próximo Oriente. Esto nuevamente confirmaría el planteamiento que aunaría al mismo tiempo valores e intereses en la política exterior estadounidense, pero también lo que Gray establecería como una flagrante contradicción entre los planes de la Administración Bush para el Irak de la Posguerra con los supuestos objetivos geopolíticos en Irak –en cualquier caso debilitados por los datos más recientes sobre adjudicación de contratos a empresas extranjeras en Irak-. La única solución, según Gray, no estaría en el establecimiento de un protectorado internacional o estadounidense, sino en fortalecer la soberanía iraquí y con ella el Estado iraquí.⁹⁰⁹

En una de sus últimas obras que tratan sobre la cuestión del conflicto en Irak, Gray atribuye el conflicto a una suerte de ideario de origen religioso asentado sobre la base de la utopía –como si de la Jerusalén de los tiempos finales se tratase-; una suerte de cristianismo milenarista y apocalíptico enraizado en la propia tradición política estadounidense- mencionando también el caso británico desde Thatcher a Tony Blair- y en la vertiente liberal, que acabará desembocando en el ideario neoconservador, que inspiraría la Guerra de Irak y se manifestaría en el intento de imponer la democracia a la fuerza en el país asiático y lograr la transformación del Próximo Oriente que daría lugar a los sucesos del 11 de Septiembre. Los desastrosos resultados de esta política mesiánica llevarían, según Gray, a la necesidad de volver a una política exterior realista –la tradición olvidada de la política internacional según éste autor-, asentada sobre

⁹⁰⁸ GRAY, J. (2006), *Contra el progreso y otras ilusiones...op.cit.*, ps. 155-163.

⁹⁰⁹ *Ibidem*, ps. 169-171.

presupuestos diferentes a los de su momento, que se adaptasen mejor a los tiempos actuales y que superasen las deficiencias del antiguo realismo político.⁹¹⁰

Brzezinski por su parte, si bien apoya el argumento tendente a afirmar que la Guerra de Irak tenía como objetivo el control de unas enormes reservas petroleras, con el fin de asegurar la hegemonía global estadounidense y evitar que sus rivales se hiciesen con ellas –argumento muy cuestionable, a la luz de las concesiones realizadas por el gobierno iraquí en años recientes y de las declaraciones de algunos de los *insiders* de la Administración Bush como Richard Haass-, también reconoce y critica la posibilidad de exportar la democracia al Próximo Oriente y realizar transformaciones peligrosas en lo que denomina *The Global Balkans*, región habitada por unos 500 millones de personas de una enorme inestabilidad geopolítica. Asimismo, advierte de la ineficiencia y los peligros de verse envuelto en una empresa que solo conduciría a un populismo peligroso y a una posible pérdida de estabilidad para los aliados de Estados Unidos, y no a los resultados ideales que sus promotores buscaban. Sería, pues, el tercer gran error del conflicto iraquí.⁹¹¹

Richard Haass, miembro de ambas Administraciones Bush y presidente del influyente *Council on Foreign Relations* desarrollaría una hipótesis interesante. En su famosa obra sobre ambas guerras de Irak sostiene la afirmación de que, a diferencia de la Guerra del Golfo, un conflicto por necesidad –o más propiamente una “Guerra de Necesidad” donde había intereses vitales en juego, claramente caracterizados por la defensa propia y el apoyo a un *statu quo* previo –esto es, una guerra asentada sobre los parámetros del realismo político-; la segunda Guerra de Irak no sería sino un conflicto –o Guerra- de Elección, asentada sobre parámetros idealistas y cuyo principal objetivo sería lograr la transformación del Próximo Oriente sobre la base de la expansión de la democracia liberal como forma de gobierno. Las razones de tal elección serían tanto ideológicas como morales e incluso prácticas, por las aportaciones realizadas por la tesis de la paz democrática, en torno al comportamiento pacífico de los Estados democráticos y a la optimista presuposición de que generaría un efecto dominó “positivo” que contribuiría a transformar la región, mediante la expansión de la democracia –algo que ya se

⁹¹⁰ GRAY, J., (2008), *La misa negra...op.cit.*, ps. 247-281.

⁹¹¹ BRZEZINSKI, Z. (2007), *Second Chance...op.cit.*, ps. 136 y 155-156.

cuestionaba en algunos informes por los “escépticos-”.⁹¹² En este sentido, llega a aportar en su obra algún documento desclasificado sobre la reconstrucción de Irak, de antes de la guerra que apoya sus argumentos.⁹¹³ Asimismo, minusvalora el papel del petróleo en el citado conflicto y resalta su desconocimiento –y el de muchos de los miembros de la Administración Bush- sobre la inexistencia de las armas de destrucción masiva –apuntalando el argumento de Bueno de Mesquita-.⁹¹⁴ De hecho, tal y como ya afirmamos, y para poder explicar de forma racional que Shaddam Hussein no autorizase las inspecciones y dijese claramente que no disponía de unas armas –que la mayor parte de la Administración estadounidense, según Haass, pensaba que tenía-, debe fundamentarse en la explicación de que para el dictador resultaba una muestra de debilidad ante sus enemigos internos y ante Irán.⁹¹⁵ Esto no quita el reconocimiento del impacto de un 11 de Septiembre que, en sus propias palabras, convirtió a la Administración Bush en “un martillo en busca de un clavo donde golpear”.⁹¹⁶

Michael R. Gordon y el general Bernard E. Trainor, por su parte, complementan estas afirmaciones con sus propias aportaciones en su famoso estudio sobre las cuestiones militares de la Guerra de Irak. De tal forma, reconocen el papel de la democracia y los intentos de utilizar Irak como primer pilar para una transformación del Próximo Oriente más ambiciosa tomando el cambio de régimen como instrumento con una visión ciertamente optimista de la actitud agradecida de los iraquíes, tal y como consta en el documento “Iraq: Objectives and Strategy”; pero no se quedan en ello. Así, sostienen que Irak sería utilizado como un primer ejemplo para todos los dictadores de la región, pretendiendo dar ejemplo a Estados que patrocinasen grupos terroristas o se vieses envueltos en redes de proliferación de armas de destrucción masiva como Irán o Siria. Asimismo, la elección de Irak se apoyaría en que, si bien muchos consideraban que Shaddam Hussein seguía teniendo armas de destrucción masiva y no querían caer en anteriores errores subestimando su capacidad para dotarse de ellas; sabían que su posición era mucho más débil que la de Estados como Corea del Norte o Irán, al estar sujeto a dolorosas sanciones y a un ocasional uso de la fuerza, con lo que el derrocamiento sería más fácil. La pregunta en relación a porque Shaddam Hussein no

⁹¹² HAASS, R. (2010), *War of Necessity, War of Choice...op.cit.*, ps. 10-12 y 225.

⁹¹³ *Ibidem*, ps. 279-293.

⁹¹⁴ *Ibid*, p. xix.

⁹¹⁵ *Ibid*, ps. 245-246.

⁹¹⁶ *Ibid*, p. 237.

llegó a declarar abiertamente ante la comunidad internacional que no poseía armas de destrucción masiva se fundamentaba –como sostenía Haass- en el temor a chiíes, kurdos o al poder de Irán, pues mostraría su debilidad ante sus enemigos internos y regionales. Ni que decir tiene que las percepciones erróneas de Shaddam, que había equivocado interpretando que el hecho de que no fuese derrocado previamente –en la Guerra del Golfo- se debía tanto a un temor estadounidense a un conflicto prolongado como a posibles bajas similares a las de Somalia –el conocido efecto ya visto de los *body bags*- tendrían un peso fundamental en su derrocamiento y muerte.⁹¹⁷

Thomas E. Ricks, por su parte, asienta el conflicto en una serie de fracasos originados en el propio proceso de toma de decisiones y los fallos de inteligencia –inexistente sobre el terreno- en relación a la disposición de unas armas de destrucción masiva en las que buena parte de la Administración Estadounidense parecía creer. A esto se añaden las ideas de algunos de sus promotores como Wolfowitz, en torno a la posibilidad de derribar al dictador y extender la democracia liberal en el Próximo Oriente. El resultado de la planificación estratégica sería un conflicto destinado a derribar a un dictador y a continuación –dada la falta de planificación de la posguerra y la aversión a los procesos de construcción estatal- retirarse mientras florecía la democracia y los iraquíes les aplaudían como libertadores. El fracaso en sus percepciones provocaría un intenso conflicto de ocupación en el que quedarían atrapados como en una ratonera, probando tácticas contraproducentes y haciendo que la mayor parte del ejército estadounidense sufriese los errores de políticos y altos mandos.⁹¹⁸

Javier Solana también expone su punto de vista en relación al conflicto de Irak, afirmando que para entender la citada guerra hay que comprender la idea del cambio de régimen y el derrocamiento de Shaddam Hussein como vector –tal y como se puso de manifiesto en *The New American Century Project*, dando el salto a aquello que no se realizó en la primera Guerra del Golfo. Existían tres argumentos según Solana para tal política: las armas de destrucción masiva, la dictadura de Shaddam y los efectos del 11 de Septiembre. Sin embargo, según él, el conflicto tuvo más que ver con la defensa de Israel que con intereses petroleros. Derribando al dictador que tanto despreciaban y

⁹¹⁷ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 66-76 y 83-84.

⁹¹⁸ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 1-111.

liberando Irak pretendían reorganizar el Próximo Oriente con un predominio de Israel.⁹¹⁹

Otra de las hipótesis más interesantes es la planteada por Stephen M. Walt y John J. Mearsheimer; destacados autores neorrealistas. En su famoso libro sobre el lobby de Israel, plantean el conflicto de Irak, como una acción en defensa del Estado de Israel enmarcada en un proyecto neoconservador de expansión de la democracia y transformación del Próximo Oriente, ya comentado por autores precedentes.⁹²⁰ En realidad, ambas posiciones no son contradictorias pues si fundamentamos la expansión de la democracia en la idea de que las democracias liberales no se hacen la guerra entre ellas, un Irak democrático sería un Estado más responsable y seguro para Estados Unidos o Israel que una autocracia. Asimismo y al igual que Haass, consideran que la influencia de las compañías petroleras en el conflicto y en los procesos de toma de decisiones internos de la Administración estadounidense tienden a exagerarse, afirmando con acierto que la guerra de las empresas del petróleo era que le quitasen las sanciones a Shaddam, igual que había pedido Dick Cheney como presidente de Halliburton Inc. que hiciese con Irán la Administración Clinton.⁹²¹ Como acertadamente plantean –y los hechos les han dándola razón vistas las concesiones menores realizadas por Irak a empresas estadounidenses en el sector- “como suele suceder las empresas petroleras querían más dinero, no una guerra”.⁹²²

Con todo, es posible criticar este posicionamiento que otorga tanta relevancia al protagonismo de Israel en este conflicto concreto. De tal forma, al igual que otros han exagerado la relevancia de las empresas petroleras en el desencadenamiento del citado conflicto, es posible considerar que Walt y Mearsheimer, a su vez, hayan exagerado el rol del lobby israelí como afirma Haass.⁹²³ Tal y como estos autores reconocen, la prioridad en cuestiones de seguridad para Israel no era Irak sino Irán⁹²⁴ y, por mucho que el planteamiento realizado de la transformación del Próximo Oriente solo comenzase por Irak; eliminar al principal rival y suprimir la contención dual de sus

⁹¹⁹ SOLANA, J. (2010), *Reivindicación de la política...op.cit.*, ps. 85-86.

⁹²⁰ MEARSHEIMER, J. J. y WALT, S. M. (2007), *El lobby de Israel y la política exterior de Estados Unidos...op.cit.*, ps. 375-425.

⁹²¹ *Ibidem*, ps. 243-244.

⁹²² *Ibid*, p. 413.

⁹²³ HAASS, R. (2010), *War of Necessity, War of Choice...op.cit.*, ps. 206-207.

⁹²⁴ MEARSHEIMER, J. J. y WALT, S. M. (2007), *El lobby de Israel y la política exterior de Estados Unidos...op.cit.*, ps. 381-382.

enemigos no parece la mejor política a seguir; por mucho que existiese una clara identidad entre aquellos que pretendían exportar la democracia al Próximo Oriente y los principales defensores de Israel –Wolfowitz o Abrams sin ir más lejos-. Con todo y aunque la duda se mantiene, este elemento no resulta en absoluto contradictorio con las políticas de expansión de la democracia que, como hemos visto, conlleva la consecución de intereses estratégicos y de seguridad enormemente claros.

Las famosas “mentiras” en relación a la Guerra de Irak también han sido objetivo de análisis por parte de Mearsheimer en su famoso libro sobre las razones por las que los líderes políticos tienden a decir mentiras. En este sentido la tipología recogida por Mearsheimer respondería en este caso a la de *fearmongering*, es decir, mentiras dichas a la opinión pública con el objetivo de que apoyasen una intervención que tendría un carácter estratégico para sus promotores. Estas cuatro “mentiras” harían referencia a 1- la relación entre Shaddam Hussein y al-Qaeda, 2- las intenciones de Shaddam Hussein de hacerse con armas de destrucción masiva, 3- los intentos de ligar a Irak con el 11 de Septiembre y 4- la esperanza de obtener hasta el final un desarme pacífico de Irak – refutado por Haass tras una conversación con Rice en verano de 2002 en su famoso libro sobre guerras de elección y de necesidad ya citado aquí-. En cualquier caso y pese a las “mentiras” ya citadas, Mearsheimer plantea su convencimiento en la sinceridad de que los miembros de la Administración de George W. Bush, creían en la amenaza potencial que suponía Shaddam Hussein. La “mentira” estaría fundamentada, por tanto, en razones estratégicas –al igual que sucedió con el presidente Johnson en Vietnam-.⁹²⁵

La secretaria de Estado en el segundo mandato, Condoleezza Rice confirma esa visión en su artículo de *Foreign Affairs* de 2008, donde plantea que se derrocó a Shaddam por considerarle una amenaza para la seguridad internacional, no siendo la imposición de la democracia, según ella, la motivación principal del cambio de régimen; aunque el compromiso de Estados Unidos con la democracia obligaría a la potencia estadounidense a iniciar un proceso de *nation-building* por su compromiso con la misma.⁹²⁶ Sin embargo, Esto es algo, que como ya hemos visto, no es en absoluto

⁹²⁵ MEARSHEIMER, J.J. (2011), *Why Leaders Lie...op.cit.*, ps. 50-55.

⁹²⁶ RICE, C. (2008), “Rethinking the National Interest”, *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 4, julio/agosto 2008, ps. 2-25.

contradictorio con una estrategia de expansión de la democracia, que responde tanto a factores ideacionales como estratégicos.

El escritor George Packer, en su famoso libro sobre el desarrollo de los acontecimientos en Irak, también plantea una serie de cuestiones interesantes. El autor considera que el conflicto de Irak fue un conflicto que no debe separarse de las ideas que tienen aquellas personas que estuvieron en primer plano tomando las decisiones –“ideas grandes y agresivas”-, puesto que las ideas únicamente valdrían cuando aquel que crea las teorías fuese el encargado de aplicarlas. En este sentido, la Guerra de Irak, por mucho que como un destacado miembro de la Administración Bush –que también es citado por Mearsheimer y Walt- plantease el hecho de que nunca llegó a saber porque se había producido realmente la guerra; asocia el conflicto con el movimiento neoconservador, rival –tal y como vimos en el capítulo precedente- de los realistas en el seno del partido republicano, cuya exclusión se consideraría una misión en palabras del propio Robert Kagan –destacado intelectual neoconservador y asesor principal del senador John McCain-. Las ideas harían “extraños compañeros de cama” según el autor, y tanto detractores de muy diversas ideologías y posturas –Brent Scowcroft, Pat Buchanan, Richard Haass, Gore Vidal- al igual que sucedía con los promotores –entre los que se encontraban tanto los neoconservadores como muchos liberal-demócratas, pese a que los que los primeros habían criticado sus intervenciones similares por su naturaleza “humanitaria”-. Packer, si bien destaca el papel que tuvo la idea de expandir la democracia en el Próximo Oriente a la hora de tomar la decisión –particularmente para los neoconservadores-, también destaca los cambios en las ideas producidos en muchos de sus protagonistas, empezando por el propio Wolfowitz –que durante la campaña electoral se opondría a realizar políticas destinadas a “cambiar el mundo” y luego apoyaría decididamente el conflicto de Irak- y resaltaría su ideario unilateralista y hegemónico o sus comentarios sobre los recursos del Próximo Oriente. De igual forma destaca la intuición del senador Biden sobre el papel de los neorrealistas –esto es Rumsfeld y Cheney en su opinión- a la hora de desencadenar el conflicto y resalta las profundas diferencias que mantenían el vicepresidente y el secretario de Defensa con Wolfowitz y otros en relación a la fase IV del Conflicto, la de la Reconstrucción; pues los últimos parecían desentenderse más de lo que sucediera tras derribar a Shaddam. La guerra de Irak debería enmarcarse, en cualquier caso, dentro del contexto de la llamada Guerra contra el Terror, con un marco de enfrentamiento que, para los

neoconservadores suponía el conflicto entre una ideología totalitaria islámica y la vanguardia de la democracia –en la que Wolfowitz, pese a su condición de intelectual, tenía una fe ciega-. Por otro lado, dada la insistencia del propio presidente en el conflicto –incluso inmediatamente producido el 11 de septiembre-, hay quien ha planteado la posibilidad de que George W. Bush fuese el propio inspirador del mismo y el que tomase la decisión de desencadenarlo.⁹²⁷

En lo que respecta a la dimensión del proceso de toma de decisiones; este conflicto, para muchos, ha sido considerada la guerra o bien de Cheney –como líder- o la de Wolfowitz –como ideólogo que ligó estrechamente la propagación de los valores y la consecución de los intereses estratégicos estadounidenses-, pero según el autor también supondría un cierto triunfo para Powell –que estuvo al frente de los asuntos militares mucho tiempo después de la Guerra de Vietnam- y, particularmente, para una Condoleezza Rice que había tratado de mantenerse al margen de las disputas y no hacer ver a nadie que estaba contra su bando. Sin embargo, siendo la consejera de Seguridad Nacional –encargada de coordinar a las diferentes agencias federales- y la persona más cercana al presidente, no puede ser dejada de lado en lo que respecta a la responsabilidad de acudir a la misma. A esto cabe añadir que la Guerra de Irak supuso la culminación o suma de los diferentes valores e ideas que el grupo de asesores de la Administración Bush defendían. 1-La centralidad y eficacia del poder estadounidense. 2- El concepto de Estados Unidos como “una potencia del bien”, materializado en la exportación de la democracia y la libertad para transformar el Próximo Oriente, de lo cual la intervención en Irak no sería sino el primer paso. 3- El optimismo de la capacidad estadounidense para realizar tal labor, teniendo en cuenta la opinión pública y los recursos materiales y humanos limitados para tal empresa. 4- El unilateralismo, con diferentes variantes desde Cheney hasta Powell. 5- El uso del poder para evitar el acceso de cualquier otra potencia que pudiese menoscabar la posición estadounidense. Con la intervención el destino de los *Vulcans* y del propio ideario neoconservador quedaba peligrosamente atado al resultado y transcurso de la ocupación en Irak.⁹²⁸

⁹²⁷ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, ps. 20-60.

⁹²⁸ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 362-370.

La posición del vicepresidente es uno de los factores más interesantes del conflicto. Tal y como vimos en relación a la Guerra del Golfo, originalmente Dick Cheney no había planteado demasiados problemas con la estrategia a seguir en Irak durante la Administración de Bush padre y superar el síndrome de Vietnam. Cheney apoyaría la estrategia desarrollada por Powell en relación a atacar con todas sus fuerzas, mantener una estrategia de salida y establecer una amplia coalición respaldada por la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; tal y como reconocer los protagonistas de dicha intervención.⁹²⁹ Sin embargo su posición cambiaría y comenzaría a ver a Shaddam como una amenaza para Estados Unidos. Su firma –al igual que la de Rumsfeld- quedaría recogida en el famoso *Project for a New American Century* y durante la Administración Clinton apoyaría los esfuerzos para derrocar a Shaddam Hussein. Tras el 11 de Septiembre sería uno de los más decididos defensores de la intervención, complementando sus esfuerzos con los de Wolfowitz y Rumsfeld. En cualquier caso la estrategia defendida por el mismo fue un intento de superación, no ya del “síndrome de Vietnam- sino de la propia doctrina Powell y para ello el conflicto de Irak resultaría esencial. En la Guerra de Irak no se acudiría con un enorme número de tropas, no se intentaría establecer una amplia coalición internacional y se fracasó a la hora de obtener una Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU; podría llegar incluso a afirmarse que la Guerra de Irak sería la antítesis de la del Golfo –aunque la primera sea necesaria para comprender la segunda-. En ese sentido, la posición de Cheney se complementaba muy bien con la de Donald Rumsfeld, en su visión de un ejército estadounidense más ligero y mortífero, que se apoyaría en un menor número de tropas pero cuya sofisticación tecnológica se incrementaría.⁹³⁰ Las postrimerías del conflicto y el fracaso en lograr el establecimiento de una democracia liberal no serían ajenas a esta estrategia original. En cualquier caso, es necesario destacar, que aunque tal plan fue dirigido por Rumsfeld, en sus memorias niega que fuese una idea propia y atribuye la estrategia de este nuevo ejército estadounidense al propio presidente Bush.⁹³¹

El inspector de la OIEA Mohamed El Baradei trata la cuestión de las armas de destrucción masiva a raíz de su experiencia en relación al desencadenamiento del

⁹²⁹ POWELL, C. (1995), *My American Journey...op.cit.*, ps. 459-542. BUSH, G. H. W. y SCOWCROFT, B. (1998), *A World Transformed...op.cit.*, ps. 302-487. BAKER, J. A. (1995), *The Politics of Diplomacy...op.cit.*, ps. 260-440.

⁹³⁰ MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans...op.cit.*, ps. 179-197. SHIMKO, K. L. (2010), *The Iraq Wars and America's Military Revolution...op.cit.*, ps. 213-237.

⁹³¹ RUMSFELD, D. (2011), *Known and Unknown...op.cit.*, ps. 279-283.

conflicto de Irak afirmando, que si bien y a raíz del descubrimiento de los planes nucleares del gobierno iraquí después de la Guerra del Golfo y el abandono precipitado del país por el personal de Naciones Unidas tras el desencadenamiento de la Operación Zorro del Desierto las sospechas sobre armas de destrucción masiva siempre se mantuvieron vivas; las pruebas para demostrarlo siempre fueron inconexas, inconcluyentes o fueron utilizadas interesadamente. Por otro lado, también afirma que la obsesión de determinados miembros de la Administración Bush –destacando las afirmaciones del propio vicepresidente sobre su intención de desacreditar el trabajo de los inspectores si fuese necesario- o del propio presidente por asegurar su existencia en diferentes discursos sin tener las pruebas necesarias para afirmarlo, conducirían a la hipótesis de un cambio de régimen y una intervención motivada por cuestiones ideológicas, decididas antes de que los propios debates en el Consejo de Seguridad para obtener una Resolución que permitiese atacar Irak comenzasen; conforme a lo ya planteado por Haass.⁹³²

El famoso periodista Bob Woodward –conocido por haber destapado el escándalo del Watergate-, también expone algunos puntos de cierta relevancia en uno de sus últimos libros sobre el tema. De tal forma, expone la “incompetencia” de la Administración Bush y el fracaso del sistema de Agencias Federales en el caso de las Armas de Destrucción Masiva, cuyas evidencias no tenían demasiado peso, tal y como reconoció el propio Rumsfeld en una entrevista. Expone la opinión de algunos miembros de la Administración de que Condoleezza Rice había sido la peor consejera de Seguridad Nacional por causa de este tema –y por querer ser “la mejor amiga del presidente” en lugar de su asesora- y sitúa a Rumsfeld como epicentro del fracaso, no solo de la Estrategia en Irak sino del fallo del sistema, por no querer someterse a ningún control más que el del presidente –confrontando tanto a Powell como a Rice cuando estaban en el Departamento de Estado- y tener apoyo de este pese a las voces que pedían su dimisión. Cheney, por su parte, sería retratado como un líder en segundo plano mientras el presidente estaba presente, pero le guiaría a través de preguntas y quedaría fuera de juego tras el procedimiento abierto contra su jefe de gabinete, Scooter Libby. En esencia, la Administración que describe queda fuera de la realidad, con un presidente

⁹³² EL BARADEI, M. (2011), *Años de imposture y engaño...op.cit.*, ps. 9-46 y 59-99.

que niega cualquier fracaso en el conflicto y plantea un rumbo marcadamente optimista en su discurso sobre la cuestión.⁹³³

En lo que respecta a las causas del conflicto, Woodward expone la creencia de una gran parte de la Administración en la existencia de armas de destrucción masiva, pese a insuficientes pruebas sobre su existencia como consecuencia del fracaso del sistema de Agencias. También expone tangencialmente la idea neoconservadora de sustituir el régimen iraquí por una democracia, en lo que fracasaría debido a la escasa planificación de la posguerra y las malas decisiones de un secretario de Defensa, opuesto a la internacionalización de la ocupación y a incrementar el número de tropas; exponiendo además los esfuerzos de la *Freedom Agenda*, incluso en aliados como Arabia Saudita. Este periodista daría voz además a otros actores de cierta relevancia como el ex secretario de Estado Kissinger, uno de los visitantes más asiduos e influyentes en la Casa Blanca –de hecho afirma que el presidente era un fan suyo- y uno de los pocos realistas partidarios del conflicto de Irak por motivos que más tuvieron que ver con una política de poder que por su apoyo a la expansión de la democracia –interpretando el discurso inaugural de su segundo mandato como una “forma inteligente” de justificar y lograr apoyos para una Guerra contra el Terror que se presuponía larga y compleja. Por el otro lado, también expone la frustración del consejero de Seguridad Nacional de su padre –insinuando la del propio Bush padre-, Brent Scowcroft, con la política del hijo de su amigo que, como le comentó el propio senador McCain quería parecerse más a Reagan y menos a su padre.⁹³⁴

Las memorias de Dick Cheney y Donald Rumsfeld arrojan también algo de luz sobre las motivaciones del conflicto de Irak. Rumsfeld reconoce el argumento de establecer una democracia liberal en Irak; pero asocia el incremento del peso de tal argumento frente al de las armas de destrucción masiva con el fracaso a la hora de hallarlas y se muestra escéptico sobre las posibilidades de construir una democracia en Irak, planteando incluso que no le parecería mal que se estableciese una forma de gobierno “acorde” con su tradición y su cultura y pidió centrarse por las complejidades de los procesos de construcción estatal en la idea de libertad antes que en la de democracia y reconoce que

⁹³³ WOODWARD, B. (2006), *State of Denial. Bush at War, Part III*, Ed. Simon & Schuster, Nueva York, ps. 1-490.

⁹³⁴ *Íbidem*, 213-338 y 377-420.

establecerla no estaba en los cálculos originales del presidente.⁹³⁵ Cheney, en cambio, reconoce en las suyas propias que derribar al dictador y sustituirle por un “hombre fuerte”, aunque más fácil, era algo que juzgaba “inmoral e inconsistente con los valores americanos” y por lo tanto considera que establecer una democracia liberal en Irak era la opción correcta.⁹³⁶

Falta por añadir a esta exposición de los diferentes autores que han entrado en el debate sobre la Guerra de Irak una voz particularmente cualificada. La del presidente George W. Bush. En sus famosas memorias, el citado presidente plantea que las dos causas principales que se unieron para que tomase la decisión de atacar Irak fueron la creencia de su Administración en que Shaddam tenía realmente armas de destrucción masiva y la liberación de Irak, en aras de un Próximo Oriente más seguro, que tomaría ejemplo del régimen que emergería tras las cenizas de Shaddam Hussein. Respecto del primero de los argumentos; Bush realiza una argumentación bastante creíble, asentada sobre la base del desconocimiento de que Shaddam tenía armas de destrucción masiva cuando reprimió a los chiíes o a los kurdos, de que tanto adversarios como defensores de la guerra y –como ya vimos- los propios generales de Shaddam también lo creían. De que si realmente hubiese iniciado una guerra sobre presupuestos que luego se demostrarían falsos, habría acudido sabiendo que luego se iba a quedar sin evidencia. De que como líder en un momento como el que se dio tras el 11 de Septiembre, no se podía permitir una mínima duda para la seguridad estadounidense –compartiendo así la argumentación ofrecida por Richard Haass-. Del segundo expone su intención –compartida con Tony Blair- de que si el régimen de Shaddam era derribado se debía construir una democracia en Irak que sirviese de ejemplo a toda la región, incrementando la seguridad mediante la expansión de la libertad. Explicar la Guerra de Irak sobre la base de la protección de Israel o el petrolero, sería según él, falso. Este posicionamiento, pese a la opinión que pueda merecer a muchos la opinión del presidente estadounidense, es sugerente y debe ser tenido en cuenta porque no es el único que lo afirma, sino que ha sido contrastado en buena medida con la mayor parte de autores serios que han escrito sobre el tema.⁹³⁷

⁹³⁵ RUMSFELD, D. (2011), *Known and Unknown...op.cit.*, ps. 497-500.

⁹³⁶ CHENEY, D. (2011), *In My Time...op.cit.*, ps. 387-388.

⁹³⁷ BUSH, G.W. (2010), *Decision Points...op.cit.*, ps. 228-229, 230-232 y 261-271.

Paradójicamente y, al contrario de lo que había sucedido con el resto de la campaña, el desarrollo de los planes para la Posguerra en Irak recibió una atención mínima por parte de la Administración Bush. Originalmente asignada al Departamento de Estado –con amplia experiencia en este tipo de casos desde Haití hasta Afganistán-, se asignó a un Departamento de Defensa que pretendía, en palabras de Rumsfeld, acabar con la cultura de la dependencia que caracterizaba a los procesos de *state-building* previos y otorgar un mínimo rol a Naciones Unidas. El grupo que se encargaría de elaborar el primer plan, dirigido por el teniente general George Casey y el brigadier Steve Hawkins – además de la colaboración del ex general Jay Garner-, fue dotado con escasos recursos que no iban más allá de 1.500 millones de dólares y se enfrentaba a una tarea titánica. Los costes estimados derivados de la ocupación y el mantenimiento de la seguridad - 1.000 millones de dólares-, del mantenimiento del Estado de Derecho -600 millones, considerado extravagante por el Departamento de Defensa y asignado finalmente a los propios iraquíes-, la subrogación de Irak por Estados Unidos en el papel de empleador de funcionarios y miembros del ejército –en los que el citado plan quería apoyarse, quitando a los que fuesen miembros del partido Baaz y cuyo número ascendía a 2 millones más 300.000 soldados- entre otros, no anunciaban buenas noticias ni una ocupación fácil.⁹³⁸ Las subsiguientes decisiones de la Administración estadounidense en torno al asunto no lo pondrían nada fácil.

A esto se añaden las grandes dificultades existentes en relación a la colaboración con los iraquíes exiliados, sobre los que se quería hacer recaer el peso de la estabilización del país tras el conflicto, pero que mantenían enormes diferencias entre ellos y muchos carecían de un contacto real con su país tras décadas de exilio.⁹³⁹ Entre los iraquíes exiliados destacarían Ahmed Chalabi, con excelentes relaciones con los grupos neoconservadores y de una familia chií con cierta posición social; fue durante muchos años la cara del exilio iraquí en el exterior y el fundador del denominado Congreso Nacional Iraquí, movimiento opositor al régimen de Shaddam, que tendría cierto apoyo económico y político por parte de sucesivas Administraciones estadounidenses. A este se añade Kanan Makiya, intelectual iraquí exiliado que había escrito sucesivos libros sobre el régimen de Shaddam y la represión que ejercía, antiguo crítico marxista de las políticas de Occidente y que más tarde desarrollaría un cierto pensamiento liberal –naif,

⁹³⁸ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 159-165 y 172-186.

⁹³⁹ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, ps. 80-82.

pero entusiasta defensor de la expansión de los derechos humanos y la democracia a Irak- que le llevaría a apoyar a Estados Unidos separándose otras corrientes árabes críticas como la de Edward Said –enfrentándose, de igual modo, a los arabistas del Departamento de Estado, por considerar que primaban la estabilidad frente a la democracia-.⁹⁴⁰

Estos exiliados fueron acusados en más de una ocasión de desconocer las necesidades reales del país que supuestamente representaban y de que bien podían considerarse tan *outsiders* como los mismos estadounidenses. De hecho, en el documento sobre la cuestión presentado en el hotel Hilton Metropole de Londres, el informe fue criticado como “un esfuerzo intelectual” que puede ser apreciado, pero que no coincidía con la realidad política y social de Irak –a lo que no contribuyó el estilo del ponente, que llevó a muchos a pensar en la imposición del documento que presentaba-.⁹⁴¹ En cualquier caso, los intentos de complementar la propia estrategia que se estaba desarrollando en el Pentágono con las aportaciones de los exiliados no tendrían demasiado éxito.

Nuevamente, el desarrollo histórico de la campaña condicionaría los objetivos del protectorado y los intentos por parte de las potencias ocupantes de organizar y establecer “una democracia segura, estable y próspera⁹⁴²”, desembocaría en un resultado incierto a pesar de los considerables medios humanos y materiales aportados, que no servirían para cumplir con los objetivos geopolíticos de las potencias intervinientes, al igual que en ninguno de los casos anteriores ya analizados. El protectorado internacional iraquí presenta numerosas semejanzas, además de las lógicas diferencias, con la situación que se analizó previamente en el caso afgano. Al igual que en el supuesto anterior dividiremos los objetivos en tres: 1- Los objetivos de seguridad. 2- El establecimiento de instituciones democráticas y de gobernanza –consecuencia necesaria del primer objetivo y meta esencial a alcanzar-. 3- Consecución del desarrollo económico. Otra vez el trípode de la paz democrática. Toda una serie de objetivos ambiciosos que requería de un cierto desarrollo y obligaba a utilizar una serie de recursos que la Administración Bush no estaba por la labor de otorgar –parece ser que la

⁹⁴⁰ *Ibidem*, ps. 66-82.

⁹⁴¹ *Ibid*, ps. 88-99.

⁹⁴² Por utilizar las palabras del propio secretario de Defensa Robert Gates en su primera comparecencia ante el Pentágono como secretario de Defensa de Obama.

intención original por parte de Cheney y Rumsfeld era que Irak financiase su propia reconstrucción a través del petróleo.⁹⁴³

Uno de los principales elementos comunes es la enorme relevancia del factor de seguridad. Para poder construir una democracia estable, segura y próspera en Irak, es necesario, al igual que lo fue en Afganistán, mantener una lógica seguridad y estabilidad interna en un estado amenazado por grupos “insurgentes”, próximos o no a la organización terrorista al-Qaeda. La cuestión de la seguridad en Irak es, probablemente, el factor geopolítico más importante, siendo necesario para poder construir la democracia que los estadounidenses estaban tratando de establecer en Irak como ciertos informes habían sugerido.⁹⁴⁴

La situación del país tras la guerra era enormemente deplorable. Las comunicaciones estaban prácticamente destruidas, las infraestructuras –ya de por sí obsoletas- y, particularmente la electricidad y el agua, habían dejado de funcionar. Las comisarías habían sido saqueadas y la seguridad no existía. Si a esto se añade la violencia y la corrupción existente la situación parece bastante clara. Con este panorama, se solicitó el envío de unos 5.000 policías internacionales y 6.663 asesores, disponiendo tan solo de un presupuesto de 25 millones de dólares para complicar con estas funciones. La CIA había informado ya que la restauración de los servicios básicos era una necesidad imperiosa si se quería favorecer la ya complicada tarea de establecer una democracia en Irak y obtener la confianza de un pueblo iraquí que, a menudo veía a las tropas estadounidenses como ocupantes y cuya historia era indefectiblemente autoritaria.⁹⁴⁵

Ya desde el principio, los soldados estadounidenses se enfrentaron a una situación caótica, donde mantener la seguridad y la estabilidad era considerada la misión principal. En medio de una situación general de la población que destacados autores han denominado como “demolición psicológica” tras más de dos décadas de dictadura baazista y falta de alternativa clara para el futuro, los estadounidenses no aprovecharon la ventana de oportunidad que tuvieron para cambiar el desarrollo de los acontecimientos. El crimen y los saqueos se convirtieron en moneda corriente en los

⁹⁴³ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, p. 186.

⁹⁴⁴ *Íbidem*, ps. 102-104.

⁹⁴⁵ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 533-537.

tiempos inmediatos de la posguerra, la seguridad se hundía en una situación caótica, donde la Administración parecía incapaz de llevar a cabo sus funciones más básicas –o, al menos, era lo que los iraquíes pensaban- y no conseguía restablecer los servicios mínimos. Únicamente los chiíes –y la región autónoma kurda-, bajo la dirección de sus clérigos y representantes laicos consiguieron algún tipo de organización gracias a la autogestión del problema. Las reclamaciones en relación al establecimiento de la ley marcial no fueron escuchadas e incluso serían respondidas con alguna declaración de absoluto cinismo por parte de Rumsfeld –planteando la idea de que los iraquíes habían comenzado a disfrutar de una libertad negativa donde no se les castigaría por cometer determinados crímenes-.⁹⁴⁶

Tras el fin del conflicto se comenzaron a producir, además, problemas étnicos de envergadura que ya anunciaban hasta qué punto la situación del país era frágil. Por un lado, los kurdos ante la ausencia del dictador y después de una década bajo protectorado americano de facto, comenzaron a marchar hacia el sur para ocupar la ciudad de Mosul, situación que se evitó únicamente porque Estados Unidos presionó a efectos de impedir una intervención turca en la región. Asimismo, se producirían choques entre la población kurda y los árabes suníes, a los que se acusaba de las políticas de “limpieza” del régimen de Shaddam. Con todo, la región autónoma kurda del norte, se mantendría como uno de los escasos focos de cierta estabilidad en el país con el transcurso de los años, donde la población elegiría a los representantes de su parlamento autónomo además de enviar los suyos al de Bagdad.⁹⁴⁷ Por otra parte, la población chií del sur, a priori unas de las regiones que por su situación de opresión respecto del anterior régimen debía apoyar más al nuevo gobierno, apoyaba cada vez más a los partidarios del régimen iraní y a clérigos radicales como Muqtada al-Sadr, tal y como muchos clérigos chiíes moderados denunciaban; poniendo las bases para futuros enfrentamientos “sectarios” entre las diversas comunidades étnicas y religiosas del país.⁹⁴⁸ Los suníes, por su parte, se convertirían en la base principal de la resistencia anti-estadounidense, organizando movimientos que mezclaban el ideario baazista con el

⁹⁴⁶ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, ps. 136 y 149-179.

⁹⁴⁷ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 515-520 y 593.

⁹⁴⁸ *Ibidem*, p.61.

islamismo radical de voluntarios islamistas –incluyendo de al-Qaeda- que llegaban al país desde fuera.⁹⁴⁹

Los principales problemas de seguridad vendrían determinados, consecuentemente, por el carácter de Estado en transición a la democracia del propio Irak -que autores como Mansfield y Snyder ya habían aplicado a muchos otros supuestos y que será asimismo aplicable al caso iraquí⁹⁵⁰- y, por otro lado, por la fragilidad de un Estado, que al igual que Afganistán, está compuesto por numerosos grupos étnicos que mantienen rivalidades históricas entre sí, lo cual complica el establecimiento de un Estado democrático federal que pudiese arbitrar y solventar las citadas enemistades. A esto se le puede añadir la amplia influencia de actores externos, como es el caso de Irán –que tiene una clara ascendencia sobre la mayoría chiita y que estaba interesado en incrementar los costes del “cambio de régimen iraquí” por si a la Administración Bush se le ocurría hacer lo mismo en Teherán-, o de los turcos –inquietados por la actitud de los independentistas kurdos-, que también afectará a la estabilidad interna de Irak⁹⁵¹.

Para contrarrestar esta situación, las tropas internacionales se dividirían en tres grupos distintos. Por un lado estarían las tropas dirigidas por Estados Unidos, que se mantendrían esencialmente en torno al centro del país y, concretamente, en el peligroso “triángulo suní”, en segundo lugar las tropas bajo mando británico –apuntaladas por tropas italianas- en el sur del país y, finalmente, el mando bajo dirección polaco; escaso de preparación para la misión y al que se sumarían por presiones de Washington 1200 soldados españoles; sometidos a estrictas reglas de intervención que evitaban que su utilidad fuese de cierta relevancia.⁹⁵² A esto cabe añadir que el número de tropas originalmente planteado para poder pacificar Irak –unas 380.000 según el plan Zinni-, había bajado a 140.000 al final del conflicto – a los que hay que sumar una división extra de unos 30.000 soldados en septiembre de ese mismo año-, llevando a cabo las preferencias de Rumsfeld en relación a un número reducido de tropas; cifra a todas luces insuficiente para cualquier labor de mantenimiento de la paz que se iría

⁹⁴⁹ *Íbid*, ps. 583-585.

⁹⁵⁰ MANSFIELD, E. D. y SNYDER, J. (2007), *Electing to Fight...op.cit.*

⁹⁵¹ BYMAN, D. (2003), “Constructing a Democratic Iraq: Challenges and Opportunities”, en *International Security*, vol. 28, no. 1, verano, ps. 47-78.

⁹⁵² GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 540-541.

modificando progresivamente.⁹⁵³ Los informes previos encargados por Dobbins y Haass, que recomendaban a la luz del estudio de protectorados previos un número ingente de soldados, no habían sido tenidos en cuenta –en buena parte por la postura clara de Rumsfeld en contra de este asunto-.⁹⁵⁴

Las malas decisiones de la Administración dirigida por Bremer empeorarían notablemente la situación con la denominada orden n° 2, presentada en videoconferencia el 2 de junio de 2003, por el que se decidió disolver tanto el ejército como la policía iraquíes. Algunos opositores a Shaddam como Chalabi –cuya falta de relación y apoyos en el ejército era conocida por todos- aplaudieron la decisión, que pronto se demostró pésimamente aconsejada y de nefastos resultados – siendo justificada sobre la base del mantenimiento del equilibrio entre los diversos grupos étnicos, pues se presuponía que los chiíes no querrían participar en el mismo-. Más allá de la reacción incendiaria que provocó de forma inmediata al dejar a cientos de miles de personas sin trabajo –por lo que Bremer se debió comprometer a pagarles un salario-, la decisión desconocía la escasa penetración de Shaddam en el ejército pues solo el 50 % de los generales era miembro del partido Baaz y 8.000 de los 140.000 oficiales y el propio Shaddam desconfiaba de ellos, por lo que la mayoría de sus divisiones se encontraba en provincias lejos de Bagdad. En esencia y según algunos autores, tanto Rumsfeld como Bremer tuvieron su parte en la desastrosa situación de seguridad que afectaría a Irak, el primero por negarse a incrementar el número de tropas y el segundo por la desastrosa disolución del ejército iraquí, creando un vacío en este ámbito que costaría mucho volver a llenar –lo que facilitaría la entrada de insurgentes extranjeros ante la falta de control de las fronteras-.⁹⁵⁵

De hecho, el propio Garner llegaría a afirmar que el 16 de mayo se acostó y el 17 se levantó con 300 o 400.000 enemigos más; lo que demostraba la extremada impopularidad de la decisión entre los oficiales estadounidenses. Muy pronto y ante los nuevos planes de incorporación de miembros del ejército, los oficiales americanos debieron reunirse con los antiguos generales e incorporar unos 100.000 soldados de estas antiguas tropas. La disolución del ejército marcaría la fecha que puede

⁹⁵³ *Íbidem*, ps. 527-528.

⁹⁵⁴ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, p. 104.

⁹⁵⁵ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 550-557.

considerarse para determinar, siguiendo a algunos autores, cuando las tropas americanas pasan de ser consideradas “tropas de liberación” a “tropas de ocupación” al perder Irak el único resquicio de soberanía que le quedaba.⁹⁵⁶ En sus famosas memorias, Bremer se defiende planteando que la decisión fue tomada junto con Rumsfeld y su equipo– remitiéndole además un boceto de la misma-. A esto añadiría dos argumentos de tipo político: 1-la desconfianza de chiíes y kurdos hacia un organismo considerado como instrumento de represión del régimen anterior –y, por tanto, la necesidad de que desapareciese para que dichos grupos étnicos pudiesen ser integradas- y 2- el excesivo tamaño del mismo –aproximadamente igual en número que el estadounidense con 11.000 generales frente a los 300 del país norteamericano- y la consiguiente necesidad de racionalizarlo sin perjudicar demasiado a sus integrantes. Más tarde, cuando las críticas en los medios fueron más pronunciadas, Bremer alegraría la autodisolución del propio ejército tras la contienda militar.⁹⁵⁷ Rumsfeld, en sus respectivas memorias – donde además crítica a Bremer por sus acusaciones, se auto-exculpa de tal decisión afirmando que fue tomada por Bremer y que aunque nunca se mostró convencido de la misma –como tampoco completamente de la disolución del funcionariado del Partido Baaz- comparte ciertos argumentos y se confiesa responsable por no haberla detenido aún cuando él no la elaborase pudiendo haberlo hecho.⁹⁵⁸

Lo que sí consiguió tal decisión –que según otras fuentes sorprendió a Rumsfeld y se debió a las presiones de Chalabi- fue apuntalar el poder de la insurgencia, provocando que muchos miembros del ejército pasasen al bando de al-Zarqawi y se enfrentasen a los sucesivos gobiernos iraquíes y a las fuerzas ocupantes, además de incrementar la división con la destrucción de una de las dos instituciones que podían unir un Irak dividido por cuestiones étnicas o religiosas. Cuando Garner regresó a Washington y expuso el error a Rumsfeld, el secretario de Defensa no tuvo en cuenta la crítica.⁹⁵⁹ Los intentos del gobierno interino de enderezar la situación resultarían un fiasco, demostrando una escasa sensibilidad cultural en decisiones sobre la formación de un futuro ejército iraquí –donde la población suní fue relativamente apartada bajo el pretexto de evitar que surgiese un nuevo ejército dominador como el de Shaddam- y una

⁹⁵⁶ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, ps. 189-196.

⁹⁵⁷ BREMER, P. L. (2005), *My Year in Iraq. The Struggle to Build a Future of Hope*, Ed. Threshold Editions, Nueva York, ps. 53-59 y 236-237.

⁹⁵⁸ RUMSFELD, D. (2011), *Known and Unknown...op.cit.*, ps. 514-519.

⁹⁵⁹ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 163-168.

falta de capacidad organizativa que se demostraría en el sur del país con las responsabilidades otorgadas a las fuerzas suníes o chiíes, que recibirían atención o recursos dependiendo de cual fuera la población mayoritaria en una zona concreta.⁹⁶⁰

En verano de 2003 comenzaron nuevos nombramientos en el ejército; el general Ricardo Sánchez quedó al frente de las tropas estadounidenses en Bagdad –mostrando la enorme desconfianza existente entre los civiles y el ejército, con los continuos encontronazos que mantenía con Bremer y el general Abizaid tomaba el control del CENTCOM de las manos de Franks; con las consecuentes demostraciones de realismo al calificar la ocupación como guerra ante el creciente deterioro de la situación. Se ha comentado que en el verano de 2003 un americano podía pasear por el Tigris, ir a cenar o a visitar a sus amigos cercanos por la noche, en otoño ya había que ser cuidadoso y 2 años más tarde constituía una invitación al secuestro o el asesinato; lo que constituiría un ejemplo de una situación de seguridad crecientemente deteriorada; cuando uno de sus subordinados comentó a Bremer la posibilidad de que Irak se convirtiese en un nuevo Vietnam, el embajador reaccionaría con furia, pero este hecho no podía seguir siendo ignorado.⁹⁶¹

Hay autores que consideran que el inicio de la campaña insurgente puede identificarse con el atentado cometido contra la embajada de Jordania en Bagdad, que provocaría unos 11 muertos y 50 heridos. En cualquier caso, la insurgencia –parte de la cual eran yihadistas reclutados en el extranjero- pronto desencadenaría nuevos atentados contra las tropas internacionales, muchos de los cuales se fundamentaban en bombas instaladas en vías de comunicación por la que las citadas tropas pasaban.⁹⁶² Uno de los acontecimientos más graves producidos en este primer año de Administración estadounidense fue el asesinato del representante del Secretario General de la ONU en Bagdad, Sergio Vieira de Melo, a causa de un atentado reclamado por al-Qaeda en el que no solo murió el citado representante sino 21 personas más. El nivel de violencia haría que el personal de Naciones Unidas se retirase de Bagdad, para no quedar ninguno en un plazo de dos meses. La violencia y la inseguridad se incrementaban por momentos y el número de soldados estadounidenses –unos 135.000-, a todas luces,

⁹⁶⁰ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 554-555.

⁹⁶¹ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 172-176 y 183-190.

⁹⁶² *Íbidem*, ps. 215-221.

seguía siendo insuficiente, aunque respondiese a la visión del ejército que tenía el secretario de Defensa –en forma de más tecnología y menos tropas-. La moral de las tropas estadounidenses, sobrepasadas e incapaces de cumplir con la función que les había sido asignada era cada vez menor y su comportamiento, consecuentemente, más agresivo ante una situación más peligrosa y amenazante.⁹⁶³ Los soldados estadounidenses, debiendo afrontar las consecuencias de los errores de sus superiores, desencadenaron en determinadas divisiones –siendo la 4ª división de infantería del general Odierno tristemente famosa en este sentido, pese a las instrucciones contrarias a tales actos- una política de interrogatorios asentados sobre operaciones desarrolladas de noche, intimidando a familias enteras –con la consiguiente vulneración de los códigos culturales de la población iraquí- e incluso aplicando la tortura en numerosas ocasiones.⁹⁶⁴

La consecuencia natural sería la reacción de la población iraquí, que comenzaría a ver a las tropas americanas como ocupantes y a divulgar teorías conspirativas sobre la presencia estadounidense en Irak, que tuvieron cierto predicamento en amplios sectores de la población, por no hablar de la influencia del escándalo por los malos tratos en Abu Ghraib, que se utilizaría como un arma política.⁹⁶⁵ Entre estas torturas se incluirían casos de sodomía, vejaciones y humillaciones de muy diverso tipo que atentaba fuertemente contra la cultura iraquí y cualquier concepción occidental de los derechos humanos. El escándalo de Abu Ghraib no fue sino el resultado de una estrategia inicial con la que se pretendió combatir a la insurgencia –que ya empezaba a ser considerada pese a las reticencias del Departamento de Defensa como un conflicto de guerrilla- de forma indiscriminada, con los consiguientes efectos sobre la población civil y el incremento de una población reclusa, que se mostraría simbólicamente en los 3.500 prisioneros que alcanzaría la citada prisión –pasando el ratio de guardias de 1 por 10 prisioneros a 1 por 20- o los 660 enviados a Guantánamo.⁹⁶⁶ La apertura original de la prisión de Abu Ghraib –relacionada simbólicamente con las atrocidades cometidas por la dictadura de Shaddam- se produciría a raíz de una solicitud de Rumsfeld, ante la necesidad de disponer de una prisión de máxima seguridad, cuyos requerimientos eran solo cumplidos por ésta. Según Bremer, se impusieron dos condiciones, una que se

⁹⁶³ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, ps. 217-218 y 245-249.

⁹⁶⁴ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 270-297.

⁹⁶⁵ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, ps. 308-309.

⁹⁶⁶ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 195-200 y 290-297.

respetasen los estándares internacionales en el trato a los prisioneros y el establecimiento en ella de un museo para recordar los crímenes de Shaddam -por lo que parece que no pasará a la posteridad-.⁹⁶⁷ Las atrocidades cometidas en tal lugar, por supuesto, no tendría otro efecto que el de incrementar el reclutamiento de la insurgencia ante los abusos percibidos por la población.

El entrenamiento del ejército y la policía iraquí no iba conforme a lo esperado; como ejemplo, la corporación Vinnell se comprometió a entrenar unos 22 batallones -para lo que se le pagó unos 48 millones de dólares-, pero entrenó solo a seis, de los cuales la mitad desertaron y con el resto se llegó a la conclusión de que no estaban realmente preparados, provocando la furia del general Abizaid, nuevo responsable militar en Irak tras McKiernan.⁹⁶⁸ Sería en otoño de 2003, cuando la Administración Bush, dándose cuenta del fracaso de su política de derribar al dictador y marcharse instalando rápidamente una democracia, decidiría pasar a un plan B, que incluía todo un proceso de construcción estatal y se empezaba a intuir la necesidad de desarrollar una estrategia contrainsurgente por parte de algunos miembros del ejército -cuyos principios eran vulnerados continuamente por la actuación, a menudo brutal, de las tropas estadounidenses. A medida que la moral de las tropas caía y los abusos se incrementaban, el ejército se convertía en uno de los principales críticos a la política militar seguida por la Administración Bush en diversos aspectos significativos -como en el hecho de que el conflicto iraquí habría distraído recursos de la lucha contra el terrorismo-. En lo que respecta a los periodistas que cubrían el conflicto, entre los años 2003 y 2004, la situación de creciente inseguridad y la hostilidad demostrada -aunque con resultados desiguales- tanto por el ejército estadounidense como por la insurgencia les puso en el punto de mira, siendo objeto de secuestros o violencia por parte de los segundos. La situación para las tropas estadounidenses en ese periodo era una paradoja, se ganaba tácticamente y se perdía estratégicamente.⁹⁶⁹

Uno de los acontecimientos más destacados del primero año de Administración del Consejo de Gobierno del embajador Bremer en cuestiones de seguridad fue el levantamiento de la población chií, bajo el liderazgo del clérigo chií Muqtada al-Sadr de

⁹⁶⁷ BREMER, P. L. (2005), *My Year in Iraq...op.cit.*, ps. 133-134.

⁹⁶⁸ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, ps. 306-307.

⁹⁶⁹ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 254-361.

unos 30 años, hijo de un clérigo del mismo nombre martirizado por Shaddam Hussein, que tuvo especial predicamento por sus sermones entre los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El conflicto tuvo su desencadenante con el asesinato del ayatola Abdul Majid al-Khoei –hijo del predecesor del gran ayatola Sistani-, a manos de los partidarios de Sadr y parece ser que por orden del mismo. Titubeando sobre que hacer tanto en Washington como en Bagdad, por la enorme popularidad de al-Sadr y el temor a una insurrección chií general; Bremer acabaría decidiéndose por su detención, decisión que se suspendería desde Washington. La insuficiencia de tropas seguía siendo clara y pese a las advertencias de destacados académicos como Diamond, no se corregiría la situación. La decisión del Consejo de cerrar uno de los periódicos de al-Sadr provocó la rebelión general de sus milicias y las tropas multinacionales –italianos, polacos, españoles, salvadoreños, ucranianos- que patrullaban el centro y sur del país se verían desbordados en Nasiriya, cosa que no sucedió en Kerbala o Najaf por los refuerzos estadounidenses enviados. Este alzamiento afectaba también a las zonas suníes y muchas mezquitas comenzaron a poner fotografías de al-Sadr mientras el nuevo enviado del Secretario General –Lakhdar Brahimi- advertía del colapso de la misión. Sin embargo, el desarrollo de unas negociaciones serias y la reanudación de los proyectos de reconstrucción, así como la mediación de al-Sistani permitió que las milicias se retirasen y se pusiera fin a los combates, una de las escasas victorias tácticas de Estados Unidos en aquel momento.⁹⁷⁰

La insurgencia de la población suní tenía un carácter totalmente distinto. A diferencia de la actividad organizada de los chiíes, los suníes, que se consideraban en aquel momento los claros perdedores del nuevo régimen que se estaba imponiendo; sufrieron con especial claridad los decretos de Desbaazificación y disolución del ejército. El aislamiento político que sentían les hizo “presa fácil” de una insurgencia claramente divergente, compuesta por grupos de muy distinta procedencia entre los que destacaban antiguos baazistas y terroristas de al-Qaeda. Sin embargo, la coordinación entre los diferentes grupos, más allá de reconocer a un líder como al-Zarqawi estaba ausente, lo que hacía más difícil que fuese combatida por las tropas estadounidenses. A esto se añade, el factor sorpresa, pues el ejército estadounidense –de forma claramente equivocada- nunca pensó enfrentarse a un conflicto de guerrillas e insurgencia,

⁹⁷⁰ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, ps. 263-264 y 312-324.

claramente antiguo y diferenciado según el caso al que se aplicase –ya sea Vietnam, Angola, Centroamérica, etc.-. Ya en julio de 2003, los soldados empezaron a entender a lo que se enfrentaban y la seriedad de la situación. Sin embargo, en aquel momento carecían de la preparación y el número de tropas capaz de enfrentarse a este peligro. Los grupos insurgentes crecieron a medida que la población –particularmente la suní-comenzaba a desesperarse; haciendo algunas zonas particulares -como el llamado “triángulo de la muerte”-, inseguras y peligrosas. La organización de la contrainsurgencia, por otro lado, acabó echando por tierra todos los argumentos de la Administración Bush en torno a la relación de Shaddam Hussein con al-Qaeda pues ni su captura, ni la muerte de sus hijos frenarían la violencia.⁹⁷¹

El incremento de la concienciación de que lo que realmente se estaba produciendo era una guerra de guerrillas o contrainsurgente llevó al Departamento de Defensa a tomar nuevas medidas, entre las que se encontraba la remisión de los marines al centro del país para echar una mano –siendo conscientes de su mayor experiencia y adaptación cultural para estos conflictos-, aunque también llevaría a nuevos desacuerdos con el ejército – que a su vez se producían entre el ejército y las fuerzas especiales-. La denominada ofensiva del Ramadán o la primera batalla de Faluya –donde las tropas iraquíes aliadas de los estadounidenses se llegaron a negar a combatir, confirmando el posicionamiento de Bremer ante el general Abizaid- fueron algunas de las ofensivas más destacadas que se produjeron a lo largo de este primer periodo, demostrando la capacidad, preparación y organización crecientes de la citada insurgencia.⁹⁷²

En lo que respecta a la región del Kurdistán, la situación –pese a la violencia que también se hacía sentir en estas zonas- permanecía mucho más estable y los principales debates que se planteaban tenían una mayor relación con deshacer los proyectos de arabización que Shaddam Hussein había tratado de imponer en ciudades ricas en petróleo como Kirkuk, sustituyendo a la población kurda por árabe. Revertir esta política también conduciría a numerosos dilemas derivados de la existencia de una expulsión más o menos abierta del grupo étnico árabe para volver a dar predominancia a los kurdos –como se suponía que hubiese sido sin la intervención de Shaddam-. Con todos estos problemas de seguridad y étnicos, no solo los analistas occidentales sino los

⁹⁷¹ *Íbidem*, ps. 298-312.

⁹⁷² RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 246-250 y 311--370.

propios iraquíes comenzaron a preguntarse si realmente estaban abocados a la Guerra Civil⁹⁷³ En cualquier caso, los efectos beneficiosos de la estrategia contrainsurgente organizada en el norte del país por el general Petraeus –que había leído una tesis doctoral sobre el conflicto de Vietnam- ayudarían a que la situación no fuese tan desesperada como en el centro del país; llegando incluso a garantizar el sueldo de los funcionarios que trabajaban en la zona, manteniendo su apoyo a las tropas estadounidenses.⁹⁷⁴

En lo que respecta a la cuestión del entrenamiento de las tropas iraquíes –por la que el Departamento de Defensa y, particularmente, Rumsfeld y Wolfowitz presionaban para que se produjese con cierta rapidez- llevó a diversos encontronazos entre el ejército estadounidense y el Pentágono con Bremer, que no consideraba las tropas iraquíes preparadas para sustituir a las estadounidenses y facilitar la retirada de las mismas y sobre cuyo entrenamiento, al igual que el de la policía iraquí se discutieron diversas soluciones –una de ellas es que Hungría se encargase de los segundos o, incluso, de que el adiestramiento de los mismos se produjese en Jordania por disponer de infraestructura para tal labor-. La posición del ayatolá Sistani en contra de que tropas de países del entorno pudiesen desempeñar labores de control de la seguridad en Irak, tampoco contribuiría demasiado a la mejora de la situación.⁹⁷⁵

Los costes de tales entrenamientos parecían exorbitados; así, para el entrenamiento de 6.000 policías al año –muchos menos de los solicitados y de un policía por cada 300 habitantes, considerado necesario para que tal política funcione- se barajaba la cifra de 750 millones de dólares por año. En lo que respecta al ejército, las divisiones entrenadas y la preparación de las mismas era, para el embajador estadounidense, muy inferior a la requerida –rechazando explícitamente Bremer la política de reclutar gente sin preparación ni formación de la calle para desempeñar tales funciones-; rebajándose las expectativas de poder entrenar a 22 divisiones en un solo año. A posteriori cabría destacar que el 60 % de las incorporaciones al nuevo ejército iraquí vendrían de miembros y oficiales del antiguo –con la consiguiente susceptibilidad chií-. A esto se añade que los intentos por internacionalizar el mantenimiento de la seguridad –primer

⁹⁷³ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, ps. 333-369.

⁹⁷⁴ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 228-232.

⁹⁷⁵ BREMER, P. L. (2005), *My Year in Iraq...op.cit.*, ps. 65, 151-152 y 182-184

objetivo según Bremer- fracasarían tras la negativa de Naciones Unidas –impulsada por Powell- a reconocer el Consejo de Gobierno iraquí; lo que incrementaría unos costes añadidos que en el mejor de los casos se habían estimado en unos 5.000 millones de dólares, multiplicándose por 4. Las quejas de Bremer sobre una inteligencia que priorizaba la búsqueda de las armas de destrucción masiva sobre la lucha antiterrorista también fue una constante del tiempo que pasó al frente de Irak –rechazando además los calendarios que un Pentágono cada vez más incómodo planteaba respecto de una derrota de la insurgencia en un plazo de tres meses.⁹⁷⁶

Al llegar el verano de 2004, la estrategia estadounidense contra la insurgencia fue crecientemente perfeccionada; en este sentido, los nombramientos de Casey sustituyendo a Sánchez y Negroponte –funcionario del Departamento de Estado con amplia experiencia- como embajador de Estados Unidos mejorarían considerablemente la coordinación entre civiles y militares frente a lo sucedido con Sánchez y Bremer. La fatigosa toma de la ciudad de Faluya en noviembre de 2004 –conocida como la segunda batalla-, que requirió de 6.500 marines, 1.500 soldados y 2.000 soldados iraquíes más unos 2.500 profesionales de apoyo constituyó un combate enormemente fiero y fatigoso, donde se tuvo que combatir prácticamente casa por casa, pero condujo a la consolidación de la estrategia contrainsurgente y un ejemplo del tipo de conflicto al que las tropas estadounidenses tendrían que enfrentarse en el futuro.⁹⁷⁷ Sin embargo, con el mantenimiento de un gobierno débil, incapaz durante mucho tiempo de confrontar los problemas de seguridad⁹⁷⁸ existentes y de la ausencia de un plan estratégico para la posguerra, el enconamiento de la inseguridad y de los ataques terroristas hicieron que la situación se volviese crónica durante bastante tiempo. Las rivalidades étnicas operaron en el mismo sentido. Los ocasionales levantamientos de chitas en el sur o los ataques de los kurdos en territorio turco no contribuyeron precisamente a mejorar la situación. Esto independientemente de que se consiguiesen celebrar unas elecciones hacia el año 2005, o establecer la primera asamblea parlamentaria y la “deseada” constitución iraquí, que no influyeron positivamente –a pesar de la teoría- en la situación de inseguridad que se seguía viviendo en buena parte del país.

⁹⁷⁶ *Íbidem*, ps. 127-209.

⁹⁷⁷ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 391-405.

⁹⁷⁸ A lo cual se añade la decisión tan criticada de despedir a unas fuerzas de seguridad y un ejército tras el final de la guerra convencional, al que posteriormente han tenido que volver a recurrir.

De hecho, en el año 2005 se producirían 34.131 ataques insurgentes frente a los 26.496 del año anterior, unos 1.800 por mes en el otoño de ese mismo año, con técnicas cada vez más sofisticadas. El general Casey intentaría adaptarse a estos nuevos movimientos mediante la creación de una academia, el COIN, que enseñaría a los soldados estadounidenses como lidiar con la insurgencia. En cierto sentido, fueron los primeros momentos de una guerra que se iba a librar de forma totalmente distinta; uno de cuyos pioneros sería el Tercer Regimiento de Caballería Armada, que pondría en práctica este tipo de técnicas. Pese a todo, batallas como la de Bagdad de finales de año hacían sospechar a muchos la posibilidad de una guerra civil. El año 2006 sería, de lejos, el peor para el protectorado iraquí en cuestiones de seguridad. Durante ese mismo año, los ataques contra las tropas estadounidenses se incrementarían en un 22 %.⁹⁷⁹

Los continuados ataques de los terroristas suníes provocaron la reacción airada de los chiíes y, particularmente, de las milicias de al-Sadr, provocando a su vez los temores de una población suní que se lanzaba en manos de la insurgencia. Cada uno de los grupos étnicos llevaba su propia agenda y se llegó a plantear la posible ruptura del país. Las milicias de los distintos grupos étnicos y el crecimiento de la violencia sectaria llevó a la creación de planes de empleo para los jóvenes iraquíes, para lo cual se destinaron fondos de unos 500 millones de dólares del gobierno iraquí y 130 del estadounidense, tratando desesperadamente de cambiar la situación. Asimismo, en la región más estable de Irak, la del Kurdistán, la fuente de inestabilidad venía de unos vecinos –Turquía e Irán- nada proclives a tolerar las derivas independentistas del mismo y a atacar a sus respectivas guerrillas separatistas, que tendían a refugiarse en territorio iraquí.⁹⁸⁰

En ese año se estimaba que los apoyos potenciales a las milicias del partido Baaz llegasen a unas 110.000 personas –incluyendo la Guardia Republicana Especial, la única que tenía la competencia de asegurar el orden en la capital-. Asimismo, el número de insurgentes que combatía activamente a las tropas estadounidenses se estimaba en unos 20.000, pero existían estudios que planteaban que su número podía ascender hasta los 80.000 e incluso los servicios secretos iraquíes consideraban que podía llegar hasta los 200.000, cifra nada desdeñable. Ese mismo año se multiplicaron los atentados con bomba, de los cuales solo en enero se pusieron 1.454 de las que explotaron 834 y en

⁹⁷⁹ *Ibidem*, ps. 413-428.

⁹⁸⁰ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 590-597..

mayo de ese mismo año la cifra ascendió hasta las 2.615 –además de un incremento aproximado en un 20 % de aquellas que atacaban a civiles-; sin que la muerte de al-Zarqawi, a manos de las fuerzas especiales dirigidas por el general McChrystal en julio de ese mismo año, cambiase notablemente las cosas –como no lo había hecho la captura de Shaddam en diciembre de 2003.⁹⁸¹ Asimismo, se organizaron una serie de escuadrones de la muerte suníes, que recibieron por respuesta a los desmanes producidos los ataques de las milicias chiíes. Un punto particularmente trágico de ese año sería el atentado producido contra la Mezquita Dorada de Samarra, particularmente sagrada para los chiíes, que a punto estuvo de desencadenar un conflicto a gran escala, detenido a duras penas por la reacción conciliadora del ayatola al-Sistani.⁹⁸²

La consecuencia del incremento de la violencia fue un incremento de los costes estimados de la ocupación en Irak. De tal forma, si Bremer había calculado en 2003 que el coste total del protectorado iraquí podía alcanzar los 55.000 millones de dólares, pero en 2006 solo, se habían asignado unos 34.000 millones, de los cuales un 40 % iba destinado al entrenamiento y equipamiento de las tropas iraquíes –cuya formación se desarrollaba con lentitud-. Asimismo, la actitud de la población iraquí suní respecto de la situación general no dejaba lugar a dudas. En un sondeo de junio de 2006, el 43 % de la población suní desaprobaba el gobierno de Nuri al-Maliki frente a un 25 % que lo aprobaba –con un pico del 75 % de la población en Tikrit, unas de las ciudades que más apoyaba a Shaddam-.⁹⁸³ La cifra de refugiados, también puede ser un indicador del enorme problema de seguridad que afrontaba Irak en aquellos momentos, con unos 2 millones de personas viviendo en estados vecinos como Jordania o Siria y 1,7 millones de desplazados interiormente. En el año 2007, los iraquíes eran la nacionalidad líder en solicitudes de asilo en Europa.⁹⁸⁴

Únicamente tras el cambio de estrategia militar en Irak, una vez que Rumsfeld fue relevado del cargo y sustituido por Gates, además de la concesión del mando militar al general Petraeus, la situación de inseguridad consiguió ser relativamente mitigada –trasladando el modelo aplicado en el norte del país-. El presidente Bush en sus memorias define este punto de impasse como *The Surge*. Según él; tras la dimisión de

⁹⁸¹ *Ibidem*, ps. 583-590.

⁹⁸² RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 440-444.

⁹⁸³ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 588-589.

⁹⁸⁴ KIRDAR, N. (2010), *Saving Iraq...op.cit.*, ps. 228-229.

Rumsfeld –admitiendo éste que se necesitaba alguien con “ojos frescos” que viese el problema- con ocasión de las críticas públicas de varios generales retirados y el empeoramiento de la situación de seguridad y el nombramiento de Robert Gates, comenzó el debate sobre una nueva estrategia para el que se buscaría la opinión de diversos expertos militares. Las opciones sobre la mesa serían tres, una aceleración en el entrenamiento de tropas iraquíes para sustituir a las estadounidenses –con el hándicap de la escasa confianza que el gobierno iraquí merecía a miembros de la Administración como Rice-, la retirada o una estrategia de contrainsurgencia combinada con un incremento de tropas. Esta fue la decisión que se tomó, estimando el número de tropas adicionales en varias decenas de miles, pero requiriendo además la colaboración tanto del gobierno iraquí –que debía hacer frente a las milicias chiíes de al-Sadr- como de las propias tribus, aprovechando la creciente desconfianza entre los suníes y los yijadistas de al-Qaeda. El Congreso, por su parte, confirmaría el nombramiento del general Petraeus como comandante de las fuerzas estadounidenses en Irak, con el general Odierno como segundo, a propuesta del secretario de Defensa Gates⁹⁸⁵

De hecho, 2007 ha sido considerado el punto de cambio en la situación de la seguridad en Irak; la amplia experiencia demostrada por Petraeus en el campo de la contrainsurgencia, así como la valiosa ayuda de un grupo de asesores militares con experiencia de combate en Irak y amplia preparación académica. El citado equipo pondrían en marcha una serie de medidas que permitirían garantizar un cierto –aunque frágil- éxito en la lucha contra la insurgencia; entre otras medidas establecería un control más riguroso de las fronteras, el incremento de la convivencia entre iraquíes y estadounidenses, la prioridad de proteger a la población antes que matar al enemigo, el fin de los interrogatorios a gran escala, la alianza con las tribus suníes o una mejora clara en la preparación de los propios soldados iraquíes. Con tales medidas se lograría un éxito, cuyas posibilidades eran cifradas por diversos oficiales en un 10 % aproximadamente –en un momento en el que los aliados de la “coalición de la voluntad” se habían retirado o, como era el caso de los británicos, comenzaban a recortar tropas.⁹⁸⁶

Al poco tiempo, las muertes por conflictos sectarios en Bagdad disminuían en un 50 %, regresaban las familias de refugiados y, “ante la aceleración del reloj de Washington” se

⁹⁸⁵ BUSH, G.W. (2010), *Decision Points...op.cit.*, ps. 355-394.

⁹⁸⁶ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 443-448.

comenzaba a hablar de retirada –aunque en otras partes de Irak no se había tenido tanto éxito-.⁹⁸⁷ Al citado cambio por supuesto no serían ajenas la ampliación de tropas americanas, en unos 130.000 soldados –el incremento en 2007 sería de unos 30.000- que enviaría la Administración Bush a efectos de controlar desesperadamente una situación que se les escapaba de las manos –además de provocar una creciente desatención respecto del asunto afgano- y la firma de diversos acuerdos suscritos con líderes locales, especialmente con los suníes, para que se involucrasen en la pacificación del territorio –y cuyo apoyo había crecido a raíz del creciente convencimiento de que los yijadistas extranjeros planeaban provocar una guerra civil-. La mejora en la seguridad traería cambios políticos según el presidente Bush, pero aunque él considere que la intervención estadounidense y la escalada les ha dado a los iraquíes una oportunidad para vivir en libertad y como él mismo reconoce nada está asegurado y nadie sabe lo que ocurrirá en el futuro, una vez que las tropas estadounidenses se han retirado de Irak.⁹⁸⁸

El establecimiento de instituciones democráticas y de gobernanza será el segundo gran objetivo que afectará al protectorado iraquí. En realidad este segundo objetivo fue durante la mayor parte del tiempo la meta a obtener, como resultado del cambio de régimen provocado. En cierto sentido y durante bastante tiempo, el fracaso o más bien la ausencia de una estrategia en la posguerra iraquí frente a la insurgencia, convertirían en papel mojado las intenciones de la Administración Bush de exportar la democracia a este país. Esto resultaría en lo que determinados autores como Gelb definieron como “buenas políticas y ninguna estrategia”⁹⁸⁹.

El fracaso en las negociaciones iniciales para formar un gobierno y otorgar a Irak un gobernantes democrático iraquí, fracasaría inicialmente debido, entre otras cosas a las rivalidades entre Iyad Aalawi y Ahmed Chalabi; el primero con una relación más positiva con el ejército iraquí a diferencia del segundo. El primer fallo a la hora de formar gobierno, según se dijo, fue un fallo iraquí.⁹⁹⁰ La frustración con esta situación provocó que el general Garner –claramente partidario de contar con un gobierno iraquí-

⁹⁸⁷ *Ibidem*, p. 449.

⁹⁸⁸ BUSH, G.W. (2010), *Decision Points...op.cit.*, ps. 392-394.

⁹⁸⁹ BIDDLE, S., DIAMOND, L., DOBBINS, J. y GELB, L. (2006), “Iraq, What Now?”, en *Foreign Affairs*, www.foreignaffairs.com, 7 de diciembre.

⁹⁹⁰ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, p. 539.

fuese sustituido por un diplomático del Departamento de Estado; Paul L. Bremer, antiguo jefe de gabinete de Kissinger, antiguo embajador estadounidense en los Países Bajos y director de la Oficina Antiterrorista en el Departamento de Estado. Bremer carecía de experiencia en el Próximo Oriente pero fue nombrado por Rumsfeld debido a que se esperaba un mayor apoyo –como así fue- a la estrategia de transformación de Irak en una democracia que los arabistas del Departamento de Estado, más conocedores de la situación y claramente contrarios a la misma.⁹⁹¹

Asimismo, otra de las razones que pudieron pesar en su nombramiento era su no pertenencia a las categorías que se venían manejando en el debate político gubernamental de aquellos tiempos –realista o neoconservador, Departamento de Estado o Defensa etc-, aunque siempre se caracterizó por sus profundas convicciones conservadoras –e incluso neoconservadoras viendo el énfasis que puso en su discurso sobre la democracia en Irak-.⁹⁹² Bremer, sin embargo llegaría a Irak con la actitud que algunos autores han considerado propia de un “sheriff” y no tendría problema en confrontar no solo a algunos de los principales responsables de la misión estadounidense en Irak sino a destacados miembros del Departamento de Defensa como Wolfowitz –con el que no mantendría muy buena relación-.⁹⁹³ Sería un “procónsul” con la autoridad del cargo romano, pero sin su poder –en esencia por los escasos recursos tanto económicos como humanos que se le concedieron para cumplir con sus funciones-.⁹⁹⁴ Según afirma Bremer, desde el primer momento y con la conversación que tuvo con el presidente antes de partir hacia Washington; estaba destinado a ser “el hombre del presidente” antes que el de Rumsfeld o el de Powell; rodeándose de un equipo que combinaría personal del Departamento de Estado y el de Defensa –siendo el embajador retirado Hume Horan uno de los miembros que poseía la experiencia en el Próximo Oriente de la que Bremer carecía-. Bremer dijo, en cualquier caso, sentirse influido por el citado estudio elaborado por RAND, en relación a los procesos de construcción estatal y dijo estar decidido a llevarlo al éxito lo más rápidamente posible –dando prioridad a la cuestión de la seguridad-.⁹⁹⁵

⁹⁹¹ *Íbidem*, p. 545.

⁹⁹² PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, p. 190.

⁹⁹³ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 158-161.

⁹⁹⁴ *Íbidem*, p. 205.

⁹⁹⁵ BREMER, P. L. (2005), *My Year in Iraq...op.cit.*, ps. 3-14.

Nada más llegar a Irak, Bremer se negó a compartir el poder –como ya había transmitido en persona a Bush- con Zalmay Khalilzad, que por aquel entonces se hallaba negociando con los líderes iraquíes el traspaso de poderes y, frente a lo que establecía la estrategia original del CENTCOM, tomó una de las decisiones más polémicas y cuestionadas de la ocupación estadounidense; El decreto de Desbaazificación –proceso que se inspiró en la desnazificación alemana tras la II Guerra Mundial, saltándose el contexto y la divergencia de situaciones- como parte de su lucha contra los remanentes del régimen de Shaddam Hussein –apoyada por Chalabi, quien mantenía menos contactos con miembros del partido Baaz y consideraba que el citado decreto incrementaba sus posibilidades de obtener el poder frente a Alawi-. Este decreto apartaría del poder y la posibilidad de ejercer a una gran parte de los funcionarios preexistentes –más tarde se haría una excepción con los profesores- eliminando la colaboración de algunos de los sectores más cualificados de la población y apuntaló el papel de la insurgencia en los tiempos por venir, que se vio dotada de apoyos con los que inicialmente no contaba.⁹⁹⁶ En este sentido y al igual que sucedió con la criticada disolución del ejército, Bremer se defiende afirmando que la decisión se tomó en Washington y el mismo se opuso a la misma ante el temor de que parte del personal cualificado, necesario para la construcción del Estado iraquí, fuese excluida –en cualquier caso según él solo afectaría a una parte mínima de los funcionarios y se tendría cuidado de que no se excediese en su aplicación y no dejó de sentirse confortado con una medida que hiciese que solo fuesen tecnócratas sin ideología los que trabajasen a favor de la Administración.⁹⁹⁷

A este error de la orden nº 1 –y de la disolución del ejército- se añade la suspensión de las conversaciones entre los líderes iraquíes, desconvocando la reunión que se planteaba para el 15 de mayo de 2003 y poniendo fin a la búsqueda de un líder iraquí que pudiese representar al país.⁹⁹⁸ Otro de los grandes errores según algunos autores fue la suspensión de las elecciones en la ciudad de Najaf, de mayoría chií que tras haber estado bajo el yugo de Shaddam esperaba poder haber participado en una contienda electoral que se había comenzado a desarrollar de forma entusiasta, pero que fue “suspendida” por el propio Bremer ante el temor de que se produjese la victoria de

⁹⁹⁶ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 545-547.

⁹⁹⁷ BREMER, P. L. (2005), *My Year in Iraq...op.cit.*, ps. 39-42.

⁹⁹⁸ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, p. 549.

fuerzas islamistas, con las consiguientes acusaciones de hipocresía y desencanto hacia Estados Unidos y sus declaraciones a favor de la libertad y la democracia.⁹⁹⁹ Igualmente, la formación de su oficina de trabajo fue enormemente cuestionable, dado que su círculo cercano de asesores de confianza de Washington siempre tuvo mayor peso e influencia que los expertos en el país; como se tendía a decir de manera cínica, cuanto menos se sepa de Irak más influencia se puede tener.¹⁰⁰⁰ La incompetencia de los miembros de la denominada CPA fue uno de los factores que pesaron, según algunos autores, en los enormes errores producidos en este periodo. A menudo, el personal enviado para trabajar con Bremer era excesivamente joven –aunque profundamente convencido de la política de la Administración Bush tendente a la transformación del Próximo Oriente y la expansión de la democracia- y carecía tanto de experiencia como de preparación; lo que se convertiría en un lastre para el desempeño de sus funciones, con resultados particularmente nefastos en la política de medios y en las relaciones con el ejército estadounidense, que desconfiaba de ellos.¹⁰⁰¹

En este contexto el presidente Bush lanzaría un nuevo discurso a fecha 6 de noviembre de 2003, con ocasión del 20 aniversario de la organización *National Endowment for Democracy*, que se enmarcaría, además, en un contexto en el que la ocupación de Irak se hacía cada vez más compleja y las armas de destrucción masiva no aparecían, como veremos en el capítulo siguiente. El discurso pondría nuevamente de manifiesto tanto la idea de extender la democracia en el Próximo Oriente conciliando valores e intereses geopolíticos como la creación de un mundo seguro, estable y próspero en la forma ya acostumbrada.¹⁰⁰²

El fin de las conversaciones para formar un gobierno iraquí interino que condujese a la celebración de unas elecciones y a redactar una Constitución –como pedía el ayatolá al-Sistani-, objetivo que se establecería a más largo plazo; llevó a la necesidad de conformar un Consejo de Gobierno con doce miembros elegidos entre las diferentes fuerzas políticas iraquíes, en el que se incluirían tanto exiliados como representantes políticos internos –aunque más de la mitad de sus miembros eran exiliados- y en el que

⁹⁹⁹ *Ibidem*, ps. 562-565.

¹⁰⁰⁰ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, p. 198.

¹⁰⁰¹ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 203-205 y 208-213.

¹⁰⁰² BUSH, G. W. (2003), "President Bush Discusses Freedom in Iraq and Middle East. Remarks by the President at the 20th Anniversary of the national Endowment for Democracy", en *The National Endowment for Democracy*, 6 de noviembre. <http://www.ned.org/events/anniversary/20thAniv-Bush.html>

se trataría de mantener un equilibrio entre los diferentes grupos étnicos, más o menos ligada a la composición étnica del país en aquel momento –aproximadamente un 58 % de chiíes, 20 % de kurdos otro 20 % de suníes y un 2 % de otras minorías como turcomanos o cristianos en un país de 25 millones de habitantes aproximadamente-, además del respeto a las tradiciones tribales y la presencia de tres mujeres en el Consejo. Los principios inspiradores del mismo serían la democracia, la pluralidad política y los derechos humanos. Este Consejo, a través del cual se asignarían los diversos ministerios, muy pronto recibiría acusaciones de ineficacia y un lento desempeño en sus funciones básicas.¹⁰⁰³

El enviado especial del Secretario General de Naciones Unidas, Sergio Vieira de Melo, también tuvo su papel político a la hora de dialogar con los líderes iraquíes –contando con experiencia en procesos de construcción estatal como el que había dirigido en Timor Oriental y expertos en la región-, pero su papel y sus competencias eran mínimas, habida cuenta de que la Administración Estadounidense se había negado a otorgarle un papel por mínimo que fuera –pese a las declaraciones del presidente Bush de darles un rol “vital” en la reconstrucción- y no querían que se beneficiase de este procedimiento. Algunas personas del círculo del representante especial habían observado el cambio operado en los estadounidenses, que de ser unos pragmáticos dedicados a resolver problemas, evolucionaron a una suerte de “misioneros”, apreciación ampliamente compartida por otros observadores. Desafortunadamente el atentado ya comentado puso fin a la vida y la colaboración del enviado especial, provocando la retirada temporal del personal de Naciones Unidas y otros organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la agencia Oxfam. El optimismo de las declaraciones de Wolfowitz en su viaje de julio de 2003 a Bagdad no rebajaría las críticas –el vicesecretario de Defensa consideraba que había progresos en la justicia, sanidad, consejos de distrito etc. pese al pesimismo general.¹⁰⁰⁴

Un Bremer desbordado tendría que hacer frente a múltiples problemas administrativos y presupuestarios, así con tan solo 23 millones de dólares tuvo que hacer frente a unos 2.000 proyectos de reconstrucción, que incluían puentes, electricidad, agua y otros servicios básicos que ponían en cuestión el avance político en la consecución de una

¹⁰⁰³ BREMER, P. L. (2005), *My Year in Iraq...op.cit.*, ps. 78-103.

¹⁰⁰⁴ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 196-214.

democracia liberal –y que estaban sometidos a continuos sabotajes de la insurgencia-.¹⁰⁰⁵ De hecho, la CPA trabajaba a finales de 2003, con un 54 % del personal estimado y la falta de habilidades en el existente se hacía notar.¹⁰⁰⁶ El presidente Bush se vería obligado a solicitar la aprobación de un presupuesto de unos 87.000 millones de dólares, de los cuales 18.400 irían a la reconstrucción de Irak y, mayoritariamente, a proyectos de reconstrucción de infraestructuras. Lo interesante es que en agosto de 2004, diez meses después de la solicitud, tan solo unos 400 millones habían sido gastados –un 40 % de esta cantidad en cuestiones de seguridad, corrupción, beneficios etc.- convirtiéndose en papel mojado. Las declaraciones de Rumsfeld a mediados de septiembre del año anterior, diciendo que él no creía que fuese trabajo estadounidense reconstruir Irak, tampoco solucionaron mucho la cuestión. Los neoconservadores que habían apoyado el conflicto comenzaron a ponerse nerviosos y a defender las decisiones tomadas por la Administración. Uno de los aspectos más desastrosos fue la política de contratación de los nuevos medios, en los que se adjudicaron los contratos a empresas cercanas al partido republicano, que pusieron una programación dividida entre las noticias emitidas en relación a la Administración interina y una programación de escasa calidad que hizo que la mayor parte de la población se dirigiese a las cadenas al-Jazeera e iraníes –hostiles a la política estadounidense-. Cuando el responsable fue a quejarse a Washington, la Administración Bush, simplemente, le destituyó.¹⁰⁰⁷

Los deseos de una Administración Bush crecientemente disgustada por la falta de avances políticos y en materia de seguridad –y cada vez más impaciente ante la cercanía de las elecciones presidenciales-, llevarían a impulsar de forma creciente la necesidad de entregar el gobierno a los propios iraquíes, permitiendo una retirada rápida –con la oposición de un Bremer que se enteró de la decisión tomada a través de un artículo del *New York Times*, confirmada posteriormente por Rice-. La Administración de Bremer estableció, en consecuencia, un calendario para el nombramiento de unos representantes que debían redactar una constitución para Irak y, una vez hecho y siguiendo las normas establecidas en la misma, elegir un parlamento. Esta decisión sería discutida con al-Sistani –que fue el que insistió en la necesidad de que los representantes fueran elegidos de forma directa conforme a una *fatwa* que había lanzado previamente-. Bremer tenía

¹⁰⁰⁵ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, p. 241.

¹⁰⁰⁶ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, p. 267.

¹⁰⁰⁷ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, ps. 201-202 y 242-244.

enormes objeciones derivadas de la inexistencia de un censo desde 1987, de partidos políticos nacionales, legislación electoral o de partidos ni experiencia de los iraquíes más allá de las elecciones falseadas por los baazistas, pero finalmente cedió a las presiones sin aceptar la pretensión oportunista de Chalabi –considerado cada vez más una molestia y menos una ventaja, pese a su conocimiento de las políticas económicas-, en relación a la cesión de la soberanía al Consejo de Gobierno. El presidente Bush mostraría, en cualquier caso, su continuado apoyo al establecimiento de un Estado democrático en el centro del Próximo Oriente, tal y como sostuvo ante Bremer.¹⁰⁰⁸

No sería la última vez que esto ocurriría. A 12 de noviembre de 2004 y en el transcurso de una rueda de prensa otorgada conjuntamente por el propio presidente Bush y por el primer ministro británico Tony Blair –en el transcurso de una visita oficial del primer ministro británico- que tendría como elementos esenciales la situación en Irak y el proceso de paz entre israelíes y palestinos; el papel de la paz democrática como guía esencial a seguir en el ámbito de la política exterior, se pondría de nuevo de manifiesto con claridad con referencias muy evidentes¹⁰⁰⁹.

Este farragoso procedimiento hacia la democracia en Irak, no estaría libre de enormes tensiones o conflictos en las negociaciones. Así, para implementar el denominado Acuerdo del 15 de Noviembre –que tenía 7 pasos-, estableciendo las reglas para la conformación de un gobierno provisional que redactase la Constitución y estableciese las reglas de cara a las futuras elecciones, ya definitivas, existieron varios puntos de conflicto. Entre estos cabe destacar la oposición del ayatolá al-Sistaní a que los representantes del comité encargados de redactar el boceto de la Constitución provisional, que permitiese dar paso a unas elecciones democráticas fuesen elegidos mediante caucus y no en elecciones libres –al contravenir su famosa *fatwa*-.¹⁰¹⁰

A continuación y una vez elegidos los representantes –nuevamente se tuvieron en cuenta los criterios, religiosos, étnicos, tribales y de género- el papel de la religión musulmana, oponiéndose los representantes chiíes laicos y los no chiíes al establecimiento de la *sharia*, como algunos representantes chiíes exigían; que además

¹⁰⁰⁸ BREMER, P. L. (2005), *My Year in Iraq...op.cit.*, ps. 163-262

¹⁰⁰⁹ “President and Prime Minister Blair Discussed Iraq, Middle East” en *The White House. President George W. Bush*, 12 de noviembre de 2004, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/>

¹⁰¹⁰ BREMER, P. L. (2005), *My Year in Iraq...op.cit.*, ps. 210-212, 229-231 y 240-243.

ponía en cuestión algunas conquistas como el reconocimiento de los derechos de la mujer –a la que el boceto reservaría un 25 % de escaños-. En este sentido y como precedente el propio Bremer se había negado a firmar la denominada Resolución 137, que planteaba su aplicación. Finalmente se decidiría reconocer la oficialidad de la religión musulmana, pero manteniendo los derechos de las minorías a practicar su propia religión sobre el principio de no discriminación. Por otro lado, los kurdos también habían mostrado sus reservas ante el desmantelamiento de sus milicias peshmergas, para encontrar acomodo en las nuevas fuerzas de seguridad iraquíes. En cualquier caso, todas estas desavenencias pudieron ser superadas y establecer el boceto requerido, que permitiría superar el Consejo de Gobierno y entrar en una fase distinta, con un Irak soberano, democrático, que reconoce el pluralismo político y respetaba los derechos humanos. Este intenso proceso de negociaciones fue puesto en peligro con las operaciones militares estadounidenses en Faluya, provocando la auto-suspensión de algunos de los miembros del Consejo de Gobierno, destacando el caso del destacado representante chií Abu Hatem –más tarde reconsiderada- o el suní Adnan Pachachi, que estuvo cerca de presentar su dimisión.¹⁰¹¹

A pesar de las reservas de Bremer, y ya en fechas tan tempranas como 2004, las conferencias convocadas a efectos de superar el gobierno interino y organizar las primeras elecciones, tuvieron un éxito relativo. La mayoría de los Estados del entorno se comprometieron a apoyar las citadas elecciones y muchos donantes extranjeros contribuirían económicamente –pese a que la Cumbre de Madrid no pudiese presentarse como un éxito rotundo-¹⁰¹². La entrega de la soberanía y de la reconstrucción a un gobierno iraquí interino primero, de transición a continuación y permanente y “democráticamente electo” después, constituiría un primer paso a efectos de establecer y consolidar una democracia en Irak siguiendo a la Administración Bush¹⁰¹³. Al acabar el año de su mandato, tiende a considerarse que Bremer había mejorado como administrador y se había adaptado mejor al país, revirtiendo parcialmente el decreto de Desbaazificación –de cuya mala aplicación, había culpado a la forma en la que el

¹⁰¹¹ *Ibidem*, ps. 292-334.

¹⁰¹² WEISMAN, S.R. y HOGE, W. (2004), “To Help Iraq Vote... *op.cit.*”

¹⁰¹³ “Transition in Iraq; Parting Word from Bremer, Acceptance from Allawi and Congratulations From Bush”, en *The New York Times*, 29 de junio de 2004.

Consejo de Gobierno lo estaba implementando¹⁰¹⁴ - y dejando a un lado los planes de privatización de empresas públicas.¹⁰¹⁵

El equipo de Naciones Unidas dirigido por el enviado especial Lakhdar Brahimi, acabó eligiendo –tras un acuerdo con el Consejo de Gobierno y Washington- como dirigente del futuro gobierno interino al líder chií Lyad Allawi –médico y hombre de consenso, más conocido por su moderación y su respetabilidad que por su carisma-; con la bendición del ayatola al-Sistani.¹⁰¹⁶ Esta elección, que no fue ni mucho menos fácil, pues hubo de descartarse a otros candidatos –destacando la preferencia de Brahimi por al-Sharistani, problemático por su apellido iraní frente a los iraquíes-, se produjo cuando la mayor parte del feneciente Consejo de Gobierno –que ya era consciente de la necesidad de su superación, facilitada por el hecho de que parte de sus miembros estaría en el futuro gobierno interino- lo apoyó como candidato. A esta figura del primer ministro –la más importante en la constitución provisional, por lo que fue otorgada a un chií, se añadiría la del presidente –suní- que ocuparía Sheik Ghazi –tras la renuncia de Adnan Pachachi- y dos vicepresidencias –una para un kurdo y otra para un chií-. Otras minorías religiosas y también las mujeres ocuparían puestos en este nuevo gobierno, establecido bajo los principios de la democracia. Precisamente, la ya comentada visión de la Administración Bush en relación a la democracia como un antídoto frente al terrorismo, pareció verse confirmada tras interceptar un mensaje dirigido por al-Zarqawi a los insurgentes sobre la necesidad de atentar antes de que se estableciese una democracia. “La democracia está llegando. No habrá excusas después” serían las palabras exactas de al-Zarqawi.¹⁰¹⁷

Con el acuerdo que se había alcanzado el 15 de noviembre de 2003, se programó además que el 30 de junio de 2004, Irak recobraría su soberanía y se convocarían elecciones para principios de 2005.¹⁰¹⁸ La realidad sería que, sin embargo y previendo problemas de seguridad relacionados con la insurgencia, se adelantaría su reconocimiento a una rueda de prensa convocada por Bremer el 28 de junio, donde se oficializaría la cesión de soberanía, resaltando el papel de la libertad y la democracia

¹⁰¹⁴ BREMER, P. L. (2005), *My Year in Iraq...op.cit.*, ps. 343-344.

¹⁰¹⁵ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, p. 196.

¹⁰¹⁶ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, ps. 332 y 431.

¹⁰¹⁷ BREMER, P. L. (2005), *My Year in Iraq...op.cit.*, ps., ps. 284-285 y 341-377.

¹⁰¹⁸ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, p. 316.

frente a terroristas como al-Zarqawi.¹⁰¹⁹ El gobierno interino, encabezado por el primer ministro Lyad Allawi sería, por tanto, el encargado de organizar las primeras elecciones del país, celebradas hacia el 30 de enero de 2005, que se desarrollarían de una forma relativamente exitosa en medio de la inseguridad y la violencia que todavía azotaba el país y lo dejaba en una débil situación. Estas elecciones servirían para elegir una Asamblea Nacional y un gobierno de transición encargado de redactar la constitución iraquí¹⁰²⁰. En ésta se garantizarían el pluralismo político y la representación de las diferentes etnias del Estado. El gobierno encabezado por el primer ministro al-Jafaari y, en el marco de la planificación del citado cambio de estrategia militar y de seguridad, daría paso al que sería el primer gobierno permanente electo, cuyo líder es el primer ministro Nouri al-Maliki¹⁰²¹.

Es de destacar que estas primeras elecciones tuvieron un recibimiento desigual por parte de las diferentes facciones iraquíes, pese al desembolso total dedicado a las mismas por la Administración Bush, que llegó a invertir unos 500 millones de dólares en las mismas –decidiendo no retrasarlas pese a las presiones-. Por un lado, los chiíes les otorgaron una cierta relevancia que hizo que esta población acudiese en masa a votar; la represión padecida durante tanto tiempo parecía hacerles conscientes de la importancia de las mismas, de forma similar a lo que sucedió con los kurdos. Sin embargo, los resultados en una población suní que había decidido boicotarlos, fueron mucho más decepcionantes con un 15 % de participación y un 2 % en la provincia de Anbar –en determinadas zonas peligraba la vida de aquellos que acudían a votar-. La cifra total de participación sería del 58 %, bastante elevada debido a las amenazas de ataques terroristas y la violencia que ya se estaba desarrollando. Una de las cuestiones que más llamó la atención fue el éxito de los grupos religiosos como el liderado por al-Sistani, que provocaron que el primer ministro Alawi perdiese las elecciones.¹⁰²² No todos se han mostrado particularmente satisfechos con la marcha de las elecciones y la aprobación de la Constitución iraquí, el exiliado iraquí Nemir Kirdar, sin ir más lejos, planteó que la idea de remarcar las diferencias entre los distintos grupos étnicos, estableciendo una especie de división sectaria, influida por la pertenencia a un

¹⁰¹⁹ BREMER, P. L. (2005), *My Year in Iraq...op.cit.*, ps. 392-396.

¹⁰²⁰ HADLEY, S. (2005), "Iraq's Democratic Determination", en *The Washington Post*, 15 de octubre.

¹⁰²¹ "El parlamento iraquí elige al chií Jawad Al Maliki como primer ministro", en *El mundo*, 23 de abril de 2006.

¹⁰²² PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, ps. 409 y 438-441.

determinado grupo, fue un paso atrás en la política de identificación de los mismos como pueblo iraquí y un nuevo fracaso en el proceso de construcción estatal, ya dañado por la influencia de unos líderes –muchos de ellos exiliados, como demostraría la composición del primer Consejo de Gobierno- codiciosos y corruptos.¹⁰²³ A esto se añade el grave error de haber dejado en el paro a un 10 % de la población o nombrar un Tribunal Especial para juzgar los crímenes de genocidio encabezado por un sobrino de Chalabi –de dudosa imparcialidad.¹⁰²⁴

Es destacable el papel que Naciones Unidas tendría en la organización de los comicios, pese a las fuertes limitaciones que padecía. Entre otras cuestiones se encargaría de organizar la Comisión Electoral Independiente de Irak, además de reclutar y formar a sus 900 miembros; en tanto que un equipo de Naciones Unidas compuesto por unas 50 personas se encargaba de darles asesoramiento. Asimismo, se reclutaron más de 8.000 trabajadores iraquíes para colaborar en las labores de asistencia y formaron o entrenaron unos 148.000 observadores para los 5.578 centros electorales.¹⁰²⁵ Este es el contexto en el que se lanza el discurso inaugural del presidente George W. Bush en su segundo mandato de 22 de enero de 2005, probablemente el más relevante de todos los que lanzó en relación a las políticas de expansión de la democracia. Su título no deja lugar a dudas “No hay justicia sin libertad” y en él se liga estrechamente la seguridad con la expansión de la libertad, resumiéndose el contenido del mismo en la famosa frase en la que sostiene que Estados Unidos brindara “el apoyo al crecimiento de movimientos e instituciones democráticas en toda nación y cultura con el último fin de acabar con la tiranía en nuestro mundo”.¹⁰²⁶

Pese a todo, el citado discurso fue enormemente criticado y no solo interpretado como algo “irrealizable” por parte de la oposición demócrata, que consideró que el presidente parecía estar fuera de la realidad; ya que tampoco tendría un impacto demasiado positivo en aquellos conservadores tradicionales que han entendido la prudencia como una virtud y que criticaron abiertamente sus pronunciamientos, considerando que “no todo el mundo en todas partes” comparte nuestra visión de la libertad, que el contenido

¹⁰²³ KIRDAR, N. (2010), *Saving Iraq...op.cit.*, ps. 111-142.

¹⁰²⁴ FORMAN, J.M. (2006), “Striking Out in Baghdad”, en FUKUYAMA, F.,ed, *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Ed. The John Hopkins University Press, Baltimore, ps. 204-208.

¹⁰²⁵ *Ibidem*, ps. 209-211.

¹⁰²⁶ BUSH, G.W. (2005), “There Is No Justice Without Freedom”, en *The Washington Post*, 21 de enero.

del discurso era equivalente a que el presidente dijese “que se iba a colonizar Marte” – tal y como afirmó *The Wall Street Journal*- o que el universalismo del presidente sonaba a una “tontería liberal”. En cualquier caso, y a diferencia de otras invocaciones parecidas a la libertad y la democracia –como la del discurso inaugural de Bush padre-, este discurso no resultó ser mera retórica, sino también la proyección de toda una estrategia que hace que el citado discurso merezca ser analizado en profundidad.¹⁰²⁷

La reelección también marcó un punto de inflexión en el que la Administración Bush comenzaría a realizar cambios internos. En este sentido, la consejera de Seguridad Nacional –cada vez más alineada con Powell en debates sobre el conflicto y enfrentada a Bremer- le acabaría sustituyendo al frente del Departamento de Estado mientras que Rumsfeld permanecería en su puesto hasta que las declaraciones públicas de algunos de sus generales y el creciente deterioro de la situación en Irak acabó provocando su dimisión. Cheney continuaría toda la legislatura como vicepresidente y Wolfowitz fue nombrado gerente del Banco Mundial. Es de destacar que antes de dejar su puesto, el secretario de Estado saliente, que había perdido casi todas las batallas en las que se había visto envuelto, en el momento de despedirse del presidente le acabaría informando del poder excesivo que tenía el Departamento de Defensa en el asunto de Irak; lo que pareció tener cierta influencia en él.¹⁰²⁸

El segundo mandato sería notablemente menos neoconservador que el primero, aunque el discurso wilsoniano se mantenía y esto fue, sin lugar a dudas, debido al conflicto de Irak. Ahmed Chalabi, por su parte, cada vez estaba más integrado en el partido de al-Sadr, rehaciendo su fortuna durante este periodo de reconstrucción, perdiendo protagonismo público, de forma progresiva, en la política iraquí.¹⁰²⁹ En este sentido, y pese a sus ofrecimientos de mediación en el conflicto entre suníes y chiíes durante 2007, la no obtención de diputados por parte de su partido en las elecciones de 2005, le llevaría en esa dirección.¹⁰³⁰ A esto cabe añadir los nefastos efectos creados ante la Administración Bush por la entrevista concedida al *Sunday Telegraph*, donde se le reprochó la mala inteligencia del Congreso Nacional Iraquí en las informaciones concedidas sobre las armas de destrucción masiva, a lo que respondería que ya que

¹⁰²⁷ TRAUB, J. (2008), *The Freedom Agenda...op.cit.*, ps. 126-128.

¹⁰²⁸ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, ps. 442-448.

¹⁰²⁹ *Ibidem*, p. 408.

¹⁰³⁰ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, p. 447.

Shaddam había sido derribado, habían sido exitosas. El resultado de la misma, que impactó notablemente en la Administración Bush fue la instrucción dada por el presidente a los oficiales estadounidenses para que se distanciasen de Chalabi.¹⁰³¹

Es paradójico que solo algunos de los principales protagonistas del conflicto de Irak con la Administración Bush hayan pagado el precio del conflicto en tanto que otros lo evitasen. El presidente Bush expresa en sus memorias, que tales cambios se debieron a que la creación de tensión, que inicialmente había visto como una suerte de aspecto creativo, se había convertido en una espiral destructiva y no lo iba a tolerar más –a lo que se añade que Powell y su Departamento parecían no concordar bien con las ideas y filosofía del presidente-.¹⁰³² De tal forma, un Wolfowitz que decía no arrepentirse de sus actos –aunque crecientemente desencantado- deja la primera Administración rumbo a un mandato polémico en el Banco Mundial, Powell –uno de los más destacados opositores internos inicialmente al conflicto-, tristemente, no sería recordado por sus éxitos sino por la famosa conferencia de Naciones Unidas donde defendía la existencia de armas de destrucción masiva en Irak –mientras que el inspector de Naciones Unidas, Mohamed el Baradei recibía el nobel de la paz en 2005-. Cheney y Rice continuaban –a la segunda se la nombraría secretaria de Estado por ser la asesora en política internacional más cercana a él, siendo sustituida por su gris subalterno Stephen Hadley como consejero de Seguridad Nacional- y Franks y Bremer –dos de los principales responsables de los grandes errores cometidos en Irak- recibían la medalla de la libertad de manos del presidente; pero Judith Miller, la destacada periodista responsable de algunos de los famosos artículos en el usualmente crítico *New York Times*, que llegó a admitir que los datos aportados procedían directamente de Chalabi; veía finalizada su carrera en el citado medio y su prestigio por los suelos.¹⁰³³

Rumsfeld –que había llegado a presentar su dimisión en 2004 por el caso de Abu Ghraib- no sería relevado hasta 2006, tras el incremento de la violencia y las críticas públicas de varios generales retirados –según el presidente Bush porque no tenía sustituto para él hasta que le sustituyó por Robert Gates, director de la CIA con su

¹⁰³¹ BREMER, P. L. (2005), *My Year in Iraq...op.cit.*, ps. 290-291.

¹⁰³² BUSH, G.W. (2010), *Decision Points...op.cit.*, ps. 87-94.

¹⁰³³ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 381-385 y 406-412.

padre-.¹⁰³⁴ Finalmente, Scooter Libby, jefe de gabinete del vicepresidente, fue condenado a 30 meses de prisión y multa por el famoso caso que involucró al embajador Wilson y a su esposa por el caso de la falsa compra de uranio en Níger – prueba que el presidente Bush consideraba no esencial en sus memorias-, por una Comisión de investigación del Congreso que luego sería parcialmente conmutada por el presidente Bush con grandes críticas por parte de la oposición.¹⁰³⁵

Bush se reafirmaría en sus consideraciones sobre la democracia –en un contexto de ocupación cada vez más negativo- en otros discursos, como el dirigido a la *National Endowment for Democracy*, a 6 de octubre de 2005¹⁰³⁶ o el del 19 de diciembre de 2005 en los que enmarcara de nuevo la Guerra de Irak con una estrategia más amplia de expansión de la democracia que liga seguridad a libertad.¹⁰³⁷ A este respecto, el presidente Bush no es el único miembro de su Administración que se pronunciaría al respecto, la propia secretaria de Estado Condoleezza Rice también realizaría sus propias aportaciones en la configuración de la denominada *Freedom Agenda* o Agenda de la libertad. Uno de sus más destacadas intervenciones sería el famoso discurso que pronunció en la Universidad Americana de El Cairo, a 20 de junio de 2005, donde dejará clara la visión de la Administración Bush sobre el asunto; relacionando claramente los objetivos de seguridad en la lucha antiterrorista estadounidense con la expansión de la democracia en la región.¹⁰³⁸

Este discurso es lo suficientemente claro en relación al plan o estrategia de la Administración Bush, para promover la democracia en el Próximo Oriente, pero no será la única vez que la secretaria de Estado se pronuncie sobre tal objetivo. Con fecha 11 de diciembre de 2005, Condoleezza Rice escribió un artículo, donde nuevamente clarificaría las intenciones de la Administración Bush en relación a las políticas de expansión de la democracia, que también debe ser entendido en el contexto de la estrategia de la denominada *Freedom Agenda*. Este artículo tiene un título bastante revelador; “La promesa de la paz democrática”. Del mismo la frase estrella será la idea

¹⁰³⁴ BUSH, G.W. (2010), *Decision Points...op.cit.*, ps. 89-94.

¹⁰³⁵ *Ibidem*, ps. 102-105.

¹⁰³⁶ BUSH, G.W. (2005), “Speech at the National Endowment for Democracy”, en *Presidential Rhetoric*, 6 de octubre. www.presidentialrhetoric.com

¹⁰³⁷ MCGUIRE, B. (2005), “Bush “We Are Winning the War in Iraq”, en *The New York Sun*, 19 de diciembre.

¹⁰³⁸ RICE, C. (2005), “Condoleezza Rice’s Remarks from her Cairo Speech at AUC”, en *Department of State. Secretary*, 20 de junio.

de que “la estabilidad sin democracia no es verdadera estabilidad”.¹⁰³⁹ Este cambio producido en las teorías inspiradoras de la secretaria de Estado se iría haciendo más pronunciado con el tiempo; de hecho, en un artículo escrito para *Foreign Affairs* escrito en 2008, al poco de finalizar el segundo mandato del presidente Bush, Rice reconocería su error del artículo ya citado del año 2000 en relación al rechazo a los procesos de construcción estatal, abrazando las políticas de expansión de la democracia en el Próximo Oriente y los procesos de *nation-building* como instrumento para su consecución. Además defendería como estrategia frente al terrorismo la expansión de la democracia y las reformas en los Estados autocráticos aliados, dada su falta de legitimidad de cara a una población carente de libertades que se vería abocada al terrorismo.¹⁰⁴⁰

La nueva versión de la denominada Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América, publicada en marzo de 2006, va en este mismo sentido y responde a este mismo contexto de crecientes dificultades en Irak. La citada estrategia conserva los presupuestos del primer documento, ya analizado, en relación a que el primer objetivo del gobierno estadounidense es proteger a sus ciudadanos. Sin embargo, se reafirma aún más que en el anterior, en la idea de expandir la democracia como forma de gobierno a efectos de afrontar las grandes cuestiones de seguridad. Así, en la carta introductoria al citado documento, en el que el presidente Bush se dirige a sus ciudadanos, plantea que “debido a que las naciones libres tienden hacia la paz, el avance de la libertad hará a América más segura”. A continuación reconoce que “estas prioridades inseparables – combatir y ganar la guerra contra el terror y promover la democracia como una alternativa a la tiranía y la desesperación- han guiado la política estadounidense durante más de cuatro años”. En esencia, la citada Estrategia no parece sino una forma de combinar las políticas wilsonianas de expansión de la democracia presentes en la estrategia de 2002, con una política internacional menos unilateral; manteniendo la idea de la democracia como un antídoto para el terrorismo y la violencia como una constante a lo largo del texto.¹⁰⁴¹

¹⁰³⁹ RICE, C. (2005), “The Promise of Democratic Peace. Why Promoting Freedom is the Only Realistic Path to Security”, en *Washington Post*, 11 de diciembre.

¹⁰⁴⁰ RICE, C. (2008), “Rethinking the National Interest...*op.cit.*”, ps. 2-25. Algo también constatado por otros autores como recoge PFAFF, W. (2010), *The Irony of Manifest Destiny...op.cit.*, ps. 91-102.

¹⁰⁴¹ “The National Security Strategy of the United States of America”, en *The White House. President George W. Bush Archives*, marzo de 2006., ps. 1-49.

Es interesante observar también el contexto más amplio en política exterior en el que se desarrollarían los discursos correspondientes a “la Agenda de la Libertad” tras la victoria en su segundo mandato. Así, en el año 2005, tras la victoria en su reelección, el presidente Bush recibirá a un escritor, simpatizante republicano, llamado Nathan Sharasky, que publicó un libro llamado *The Case for Democracy: The Power of Terror to Overcome Tyranny and Terror*; el cual resultaba enormemente coincidente con las posturas de la Administración Bush en torno a la expansión de la democracia y el cambio de régimen. Asimismo tendía a criticar las posturas realistas –particularmente las de Bush padre frente a Reagan- y a defender una política basada en la premisa de la exportación de la democracia. Sharasky sería recibido, a la semana siguiente de la reelección de George W. Bush, al que elogiaría calificándole de “disidente” por su valor a la hora de promover tal política.¹⁰⁴² Este era un momento dulce para la citada Administración. El desarrollo de las Revoluciones de Colores en Europa Oriental y la convocatoria de elecciones en Irak parecían haber dado la razón a los partidarios de esta política. Muy pronto, la Administración Bush pondría en el punto de mira a sus propios aliados y, particularmente, a uno de los Estados más populosos e importantes de la región; Egipto.

Estado considerado por algunos como una suerte de “autocracia liberal”, por la combinación de la existencia de una cierta oposición política y libertades civiles con un sistema político y electoral que mantenía –al igual que la feroz represión desencadenada por el gobierno- el control político en manos del presidente Mubarak; con sus más de 80 millones de habitantes parecía el ejemplo ideal para hacer que dicha política fuese un éxito. Egipto había recibido desde los acuerdos de Camp David de 1979, más de dos mil millones de dólares –cifra anglosajona- anuales. El presidente estadounidense invitaría al presidente egipcio a su rancho de Crawford –Texas- para presionarle y obtener concesiones políticas –algo que ya se había intentado realizar desde hacía años y solo había conducido a la sustitución de ciertos puestos relevantes por personal más joven y preparado, legalizar un nuevo partido político que consideraban que no les amenazaría y permitir algunas opiniones a favor de una mayor libertad.¹⁰⁴³

¹⁰⁴² TRAUB, J. (2008), *The Freedom Agenda...op.cit.*, ps. 123-126.

¹⁰⁴³ *Ibidem*, ps. 128-131.

El presidente presionó y le pidió que ampliara el espectro político, llegando incluso a decirle que “no permitiría que se usase la fuerza para atacar las protestas pacíficas”. Asimismo se incrementaron los controles sobre la ayuda concedida a Egipto. Rice, que había cancelado su viaje precisamente por la detención del líder de un partido político legalizado, estableció en su agenda el mismo para junio de 2005 y realizó el discurso ya expuesto, que sería acusado de nuevo intento de dominación del Próximo Oriente por la Administración Bush. Las subsiguientes elecciones se desarrollarían, como venía siendo habitual, bajo las acusaciones de fraude y represión política que, en esta ocasión y dadas las presiones estadounidenses, tuvieron más difusión. A pesar de todo, el gobierno estadounidense no tendría muchas más opciones que expresar su preocupación por la situación, temeroso de la actitud de un Mubarak, que podría ponerles las cosas difíciles en Próximo Oriente. La realidad se acabaría imponiendo sobre los deseos utópicos nuevamente y el reconocimiento de que, pese a todo, se necesitaba a los gobiernos autocráticos de la zona –como era el caso de Arabia Saudita o Jordania-, hicieron que las cosas no fuesen más allá.¹⁰⁴⁴

El creciente empeoramiento de la situación en Irak, junto con el resultado de las elecciones en Palestina y la victoria de Hamás –advertida por numerosos expertos en el tema del Departamento de Estado-, el dramático deterioro de la imagen estadounidense en la región –además de Europa- y las acusaciones de hipocresía asentadas sobre los escándalos de Guantánamo y Abu Graib y la inutilidad de los esfuerzos en el Líbano, tras la “Revolución de los Cedros”, por la ofensiva israelí –y la entrada de Hezbolá en el gobierno- terminaron de hacer deteriorar una política que acabó dando la razón a los realistas y a los “arabistas” del Departamento de Estado y mostró la ingenuidad de altos cargos como Rice. En cierto sentido estas políticas sería percibidas casi como un regalo por autócratas como Putin, Lukashenko o Jiang Zemin, que se vieron en la tesitura de poder criticar abiertamente a Estados Unidos de intervencionismo y agitar un discurso nacionalista, además de poder neutralizar con mayor facilidad los movimiento de presión a favor de la democracia o los derechos humanos acusándoles de ser agentes de Occidente y responder a las acusaciones estadounidenses, reprochándoles la escasa autoridad moral que tiene alguien que no respeta el Estado de derecho en casa ni los derechos humanos en el exterior, cuando practica la tortura. Asimismo pudieron

¹⁰⁴⁴ *Íbid*, ps. 131-137.

reforzar su propia posición geopolítica mientras Estados Unidos quedaba empantanado en el Próximo Oriente y atrapado por las fuerzas que había desencadenado. En este sentido, los esfuerzos de Rice –consciente del deterioro de la imagen estadounidense– para reforzar el Estado de Derecho o aplicar a los detenidos la Convención de Ginebra cayeron en saco roto ante la oposición de otros cargos como Cheney o Rumsfeld. Nuevamente, las políticas de expansión de la democracia habían pasado a ser el cementerio de las ilusiones neoconservadoras y, partir de ese momento, la Administración Bush “reviviría” el fallecido realismo para afrontar los problemas del país y su deteriorada imagen en la región.¹⁰⁴⁵

Cuando el presidente Bush se refiere a *The Freedom Agenda*, como el cuarto pilar de la doctrina que lleva su nombre, consideraría que lo hacía en interés no solo de los pueblos que iban a recibir la democracia –en la que demuestra una fe prácticamente religiosa– sino en la seguridad de un Estados Unidos al que beneficiaría la expansión de la libertad. De tal forma recalca los esfuerzos hechos en lidiar con Estados como Irán, Siria, Venezuela o Corea del Norte y los esfuerzos pacíficos en llevar la democracia al Líbano –Revolución de los Cedros–, la independencia de Kosovo o las revoluciones de colores de Ucrania o Georgia. También destaca su esfuerzo en entenderse con Rusia, China o Arabia Saudita –a las que no critica por la falta de libertad, aunque expresa el deseo de que llegue algún día– y se lamenta por el fracaso de las elecciones egipcias, proyecto al que antes hicimos referencia. En esencia es de destacar el planteamiento realizado por el ex presidente americano en relación a que las políticas de expansión de la democracia fueron esencialmente pacíficas, estableciendo como excepción los casos de Afganistán e Irak.¹⁰⁴⁶

Si las políticas de expansión de la democracia, tomadas en general fuesen medidas por los resultados producidos, así como por el gasto desembolsado, más allá de aquellos lugares en los que existiese un interés de carácter estratégico; probablemente la realidad no estaría a la altura de la retórica –en parte porque es evidente que promover la democracia en todo lugar es una empresa utópica que ningún gobierno se puede permitir–. Es totalmente real que la Administración Bush incrementaría notablemente el presupuesto destinado a este tipo de actividades, que de hecho pasaría de unos 10. 884

¹⁰⁴⁵ *Ibid.*, ps. 137-152.

¹⁰⁴⁶ BUSH, G.W. (2010), *Decision Points...op.cit.*, ps. 395-438.

millones en 2001 –el 0,11% del PIB estadounidense- a 19. 705 en 2004 –el 0,17 % del PIB-.¹⁰⁴⁷

Este incremento, que sería de más de 8.000 millones, quedaría pequeño frente al incremento del presupuesto militar de 100.000 millones –usando la cifra anglosajona-, pero aunque la cifra sea pequeña para poder hacer desaparecer todas las tiranías del mundo, no deja de constituir la base de un apoyo creciente a la promoción de las mismas. Por otro lado, la Administración Bush no sería tan cicatera a la hora de aportar dinero a la construcción de democracias en aquellos lugares en los que si existiese un interés estratégico; por ejemplo cuando Condoleezza Rice pidió al Congreso 85 millones de dólares para apoyar a la oposición iraní, que se distribuiría entre mensajes radiofónicos, diplomacia pública y donaciones a grupos civiles organizados –por mucho que la desastrosa imagen que se aportó a dichas políticas haría que prácticamente ningún grupo que operase dentro de Irán lo aceptase. También se demuestra en la concesión por parte del Congreso de unos 300 millones de dólares para promover políticas de “cambio democrático” en el Próximo Oriente.¹⁰⁴⁸ Nuevamente la suma de factores ideacionales e intereses estratégicos, sería la clave del asunto.

Todos los discursos, estrategias, gastos, sucesivos gobiernos y elecciones continuadas, por supuesto no garantizaron la paz y la seguridad *per se* en Irak. En los años 2005 y 2006 la violencia interétnica creció notablemente y los iraquíes, que tenían una tradición de no nombrar a los diferentes grupos étnicos por su nombre, a relacionarse entre sí y mucho menos a hablar de guerra civil, comenzaron a considerarla seriamente. De hecho, los futuros éxitos conseguidos en confrontar la inseguridad interna y los conflictos étnicos, todavía presentes, fueron mayormente debidos al simple desarrollo de una estrategia militar –ideada por Petraeus- para la posguerra fundamentada en la lucha anti insurgente -sobre la base una mayor interacción con la población civil local, a la que se debería separar de los insurgentes y proteger de ellos, entrenamiento de fuerzas locales o alianzas con las tribus locales, para la que los británicos parecían estar más acostumbrados que los americanos-¹⁰⁴⁹ que antes no existía y al enorme desembolso de recursos tanto humanos como monetarios que se concentraría en el

¹⁰⁴⁷ ZONIS, M. (2007) “The “Democracy Doctrine” of President George W. Bush” en RENSHON, S.A. y SUEDELD, P., eds, *Understanding the Bush Doctrine*, Ed. Routledge, Nueva York, ps. 241-242.

¹⁰⁴⁸ *Ibidem*, ps. 240-242.

¹⁰⁴⁹ PACKER, G. (2005), *The Assassin 's Gate...op.cit.*, ps.335-337, 426-427 y 458-459.

citado Estado –a costa de “olvidar” Afganistán-. Pese a las intenciones de las potencias ocupantes y a las afirmaciones de los defensores de la paz democrática en su versión política, el cambio de régimen y la imposición de la democracia no supusieron por sí mismas una modificación clara de la situación en un Irak, que todavía está lejos de ser un estado democrático¹⁰⁵⁰.

Aún más, la corrupción y la ineficiencia –por no hablar de vulneraciones de derechos de la población- del gobierno iraquí se han convertido en un lastre para poder solventar los problemas de cualquier tipo a los que se enfrenta Irak. Sin una administración eficiente, transparente y dialogante, capaz de resolver los problemas del pueblo iraquí, las restricciones a la que los defensores de la versión teórica de la paz democrática hicieron referencia, se ven imposibilitadas para funcionar. Como bien han considerado algunos autores, la construcción de una democracia “es una meta pero no una estrategia” y esto debe tenerse en cuenta¹⁰⁵¹. En el año 2008, tras la mejora en la situación de la seguridad y la puesta en marcha de la estrategia contrainsurgente de Petraeus, se firmarían los tratados denominado SOFA –sobre el Estatuto de las Fuerzas Combatientes- y SFA – que se habían empezado a negociar el día anterior- entre el ejecutivo iraquí y el gobierno estadounidense, estableciendo el segundo de ellos una cooperación en cuestiones de seguridad, económicas y militares. Probablemente fuese el primer paso de un Irak crecientemente independiente, como sostiene el presidente Bush. pero no es el fin de los problemas para un Irak enfrentado a una situación incierta.¹⁰⁵²

Algo parecido puede decirse respecto del tercer gran objetivo del protectorado; el económico. En el momento en que Bremer se hizo cargo de la Administración en Irak – tras 30 años de gobierno baazista, más de 10 de sanciones internacionales y una guerra- la situación era enormemente deplorable, según él, debido tanto a la obsolescencia de las propias fábricas y de los mecanismos de producción industrial como a la política estatista y cuasi marxista seguida por el régimen de Shaddam; lo que haría necesario el desarrollo de un sector privado de mayor relevancia. Algunas de las prioridades para el gobierno en aquellos momentos eran el restablecimiento de algunas de las líneas de

¹⁰⁵⁰ No hay más que ver los indicadores de organizaciones como Freedom House en su informe de 2009, que lo siguen considerando al igual que en el caso de Afganistán un estado autocrático.

¹⁰⁵¹ KREPINEVICH JR, A.F. (2005), “How To Win in Iraq”, en *Foreign Affairs*, vol. 84, no.5, septiembre/octubre.

¹⁰⁵² BUSH, G.W. (2010), *Decision Points...op.cit.*, ps. 391-392.

comunicación dañadas –particularmente las líneas de ferrocarril, el restablecimiento de la producción agrícola y, especialmente, la producción de petróleo –fuente de financiación esencial para Irak-. Tiende a ser considerado que Irak es el segundo Estado del mundo con mayores reservas comprobadas de petróleo. Unos 112.000 millones de barriles. Pero esta industria habría quedado obsoleta como resultado de la escasa inversión producida bajo el gobierno de Shaddam. De hecho, algunas de las refinerías utilizadas, datan de 1955. Antes de la guerra se estimaba que Irak producía unos 2,5 millones de barriles por día; producción detenida a raíz del conflicto armado y pasaría bastante tiempo antes de que pudiese recuperarse. A esto se añaden los numerosos sabotajes realizados por la insurgencia y el coste desorbitado del mantenimiento de la seguridad y reparación de los mismos. En lo que respecta a las factorías textiles, ni la producción se ajustaba a las necesidades o demandas iraquíes –producían principalmente algodón, mientras la población demandaba poliéster-, la maquinaria estaba obsoleta y no había ya personal que trabajase en ellas; frente al medio millón de trabajadores que solían tener, en un país que en 2003 alcanzaba el 50 % de paro. Según Bremer, si antes del gobierno baazista, Irak había sido uno de los Estados más desarrollados de la región con unas ganancias de 75 millones de dólares, alcanzando una renta per cápita de 7.500 dólares en 1980 –con educación pública y sanidad gratuita funcionando-; la mala política económica del régimen previo –que combinaba empresas de planificación estatal, corrupción y fe absoluta en la burocracia- llevaría a una situación desastrosa en la que el director de la USAID definió su suministro eléctrico como marginal, errático y subestandarizado, su sistema de salud una desgracia, su sistema de canalización carente de confianza y su sistema de comunicación y transporte propio del cuarto mundo.¹⁰⁵³

En los años 90, en medio de la mayor crisis que el régimen había tenido hasta entonces; el gasto médico por cabeza descende de unos 17 dólares a 50 centavos, la mitad de las clínicas de asistencia primaria iraquíes cerrarían durante aquella época y la mortalidad infantil sería cinco veces mayor que en Arabia Saudita. A eso cabe añadir que la esperanza de vida descendería hasta los 61 años, cuando en el resto de la región alcanza de media unos 67 años. En lo que respecta a la educación y según UNICEF, el 80 % de las 25.000 escuelas en Irak estaría en malas condiciones. La disponibilidad de agua

¹⁰⁵³ BREMER, P. L. (2005), *My Year in Iraq...op.cit.*, ps. 61-63.

habría bajado en un 60 % durante los 90 y solo un 20 % de la población iraquí tendría acceso a sistemas de depuración del agua –en un país donde 500.000 desechos de consumo humano, se estimaban arrojados todos los días a ríos como el Tigris o el Éufrates.¹⁰⁵⁴ En este sentido, programas como los que había desarrollado Naciones Unidas en 46 proyectos de desarrollo, gastando unos 460 millones de dólares se considerarían de esencial importancia, así como su plan para llevar agua potable a 70.000 personas en la región de Faluya, gastándose organizaciones internacionales en su conjunto –incluyendo el Banco Mundial o el Foro Monetario Internacional- unos 1.000 millones de dólares.¹⁰⁵⁵

En lo que respecta al sistema financiero, los bancos –quitando algunos de tipo familiar- habían cerrado o estaban en bancarrota en el momento de la liberación. En lo que referido a la alimentación, Shaddam concedía cartillas de racionamiento y establecía una serie de subsidios a la alimentación que alcanzaron los 3.000 millones por año y unos 5.000 millones en energía –según el Banco Mundial-. La inflación en 2002 estaba en un 100.000 % y el desempleo en un 50 %. Como consecuencia, Bremer se proponía poner el dinero “en manos de los iraquíes”. Se decidió mejorar los bajos salarios públicos –en Irak existían 1,5 millones de funcionarios en aquel momento- y mejorar la remuneración de los pensionistas-. Asimismo, se decidió aportar unos 150 millones de dólares para empujar los precios iraquíes a los reales del mercado y unos 100 millones para estimular el empleo público. De tal forma, se construirían 20.000 kilómetros de canales y se crearían 100.000 puestos de trabajo –incrementando el apoyo de la población chií- Asimismo se incrementaría –a efectos de alcanzar las condiciones previas a la guerra- en un 3.200 % el gasto sanitario; incrementando el salario anual de los médicos en un 800 % y repartiendo unos 22 millones de vacunas para niños. El salario de los profesores se elevaría de 3 a 150 dólares por mes y se repartirían unos 5 millones de libros a las distintas escuelas públicas¹⁰⁵⁶

La cuestión del suministro eléctrico tampoco era menor. Antes de la guerra se consideraba que Irak podía alcanzar una capacidad de 4.000 vatios –con una demanda usual de unos 6.000- si bien Shaddam desviaba la capacidad del país hacia Bagdad, que

¹⁰⁵⁴ *Ibidem*, p. 64.

¹⁰⁵⁵ FORMAN, J.M. (2006), “Striking Out in Baghdad...*op.cit.*”, p. 210.

¹⁰⁵⁶ BREMER, P. L. (2005), *My Year in Iraq...op.cit.*, ps. 64-69.

disponía de suministro entre 16 y 18 horas diarias. Al finalizar la guerra –convirtiéndose en uno de los principales motivos de queja- la totalidad del suministro en el país solo alcanzaba unos 300 –el equivalente a una ciudad americana pequeña-. La situación era, globalmente, muy distinta de algunos de sus vecinos ricos. En una entrevista producida entre Bremer por un lado y por el otro, el presidente Bush, Condoleezza Rice y Collin Powell; se expusieron como prioridades la lucha contra el elevado desempleo y el pago de las pensiones –en aquel momento había unos 150.000 pensionistas en el país que no las estaban recibiendo-. A mediados de 2003, asimismo, la producción de barriles de petróleo era de unos 700.000 –todavía lejos de alcanzar el techo permitido-; debiéndose además luchar en Naciones Unidas por suprimir las sanciones y poder aprovechar –en un sentido figurado y legal dadas las limitaciones reales de la extracción- el petróleo para obtener fondos para el proceso de construcción estatal. La política monetaria también crearía enormes quebraderos de cabeza, dada la intención del gobierno interino de fortalecer la confianza en el dinar, la moneda iraquí, de la que existían dos variedades; el dinar suizo –llamado así por el origen de la empresa que lo imprimía- y el de Shaddam, muchos de los cuales todavía seguían en circulación, pero cuyo valor no se correspondía con la realidad; en un momento en el que el gobierno estadounidense pagaba los gastos iraquíes con dólares –lo que podía reducir la confianza iraquí en su propia moneda-. En aquel momento se estimaba que había en circulación unos 4 o 5 millones de dólares en dinares y para corregir el valor de la moneda se destruirían 2.800 toneladas de viejos dinares, poniendo en circulación unos 2.200 de los nuevos. Asimismo y para dirigir la política económica de Irak, se aprobaría el 7 de julio de 2003 la creación del Banco Central Iraquí. Bremer consideraría la política monetaria, uno de sus grandes éxitos, al conseguir destruir para enero de 2004, 30.000 toneladas de los antiguos dinares, lograr que los nuevos circularan por todo el territorio y que se revalorizaran un 30 % frente al dólar desde su introducción.¹⁰⁵⁷

Ante los elevados costes de los objetivos pendientes en Irak, la concesión por el Congreso Estadounidense de unos 20.000 millones de dólares fue recibida con euforia por Bremer, si bien hubo de destinarse unos 6.000 millones al entrenamiento y preparación de las fuerzas de seguridad iraquíes. El resto se destinaría desde septiembre de 2003 al restablecimiento del suministro eléctrico y de la extracción y refinamiento de

¹⁰⁵⁷ *Íbidem*, p. 69-77 y 278.

la principal fuente de ingresos del país; el petróleo. Ya en octubre de 2003, se lograría obtener una capacidad de 4.217 megavatios –alcanzando el suministro eléctrico previo a la guerra- y una producción de petróleo de 1,96 millones de barriles, alcanzando tres meses antes de tiempo el objetivo planteado de llegar a los dos millones. Buenas noticias para Bremer pese a la deteriorada situación de inseguridad y sus quejas en relación a la cobertura de la prensa extranjera.¹⁰⁵⁸

En cualquier caso, no todas las cifras son tan esperanzadoras como las que había ofrecido el embajador Bremer, de tal forma, para el año 2008, Estados Unidos había gastado unos 45.000 millones de dólares en inversiones en reconstrucción que salieron del bolsillo del contribuyente estadounidense –demostrando el enorme gasto que había supuesto la “liberación” de Irak.¹⁰⁵⁹ El 23 de diciembre de 2005, el FMI concedió un crédito de 686 millones de dólares para Irak, manteniéndose aparentemente estable la cifra de inflación en bajos niveles y crecimiento económico de un 2,6 %. Pero en enero- en medio de un escenario de precios altos-, se produjo una nueva crisis que cuestionó la viabilidad de Irak, con un recorte del 20 % en la venta de crudo y de 2.000 o 3.000 millones en el presupuesto del gobierno.¹⁰⁶⁰ Tampoco los 8.800 millones entregados a los diferentes ministerios iraquíes, en ingresos procedentes del petróleo, han sido objeto de rendición de cuentas y la corrupción se disparaba hasta niveles estratosféricos. De hecho, a finales de 2006, se estimaba que la corrupción en el gobierno iraquí alcanzaba un coste de 4.000 millones de dólares –el 10 % del PIB iraquí-. Ni siquiera a efectos de seguridad los ingresos procedentes del petróleo estaban asegurados para su gobierno, planteándose la posibilidad de que unos 100 millones de dólares por año procedentes de esta fuente, acabasen en manos de la insurgencia, lo que permitía su financiación. A esto cabe añadir el dinero que recibía la insurgencia de fuentes ilegales por secuestros, corrupción y otras fuentes que podía alcanzar entre unos 70 y unos 200 millones de dólares.¹⁰⁶¹

La situación de la producción petrolera en Irak no era, necesariamente, una razón para el optimismo, con consecuencias graves si tenemos en cuenta que la Administración Estadounidense quería que la reconstrucción de Irak se financiase a través del crudo. El

¹⁰⁵⁸ *Ibid*, ps. 153-154 y 179.

¹⁰⁵⁹ KIRDAR, N. (2010), *Saving Iraq...op.cit.*, ps. 100-101.

¹⁰⁶⁰ WOODWARD, B. (2006), *State of Denial...op.cit.*, ps. 441-442.

¹⁰⁶¹ KIRDAR, N. (2010), *Saving Iraq...op.cit.*, ps. 101-103.

punto máximo de producción se había dado en 1979, con unos 3,5 millones de barriles extraídos por día, de los cuales eran vendidos unos 3 millones. La Guerra de 1980-88 había llevado a que la producción se redujese a unos 900.000 y la venta a 600.000, bajando en 1990 a unos 300.000. Tras el establecimiento del programa de petróleo por alimentos, la cifra subió a unos 1,2 millones de barriles por día, pero la tecnología – como ya se comentó- sufrió enormemente tras la Guerra del Golfo y las sanciones de la etapa 1990-2003 –hasta el punto de que un país productor como el suyo tenía que comprar crudo en el exterior para el funcionamiento de sus coches y maquinaria-. La esperanza planteada en el año 2003 de que la producción alcanzase los 3,2 millones de barriles de antes de la Guerra del Golfo y entre 8 y 10 para el fin de la década no se cumplieron. En 2008, se extraían 2,4 millones con la venta de 1,6. Además se requería una financiación de 20.000 millones de dólares para poder incrementar la producción iraquí a unos 5 millones de barriles. Asimismo, la aprobación de la ley que permitiría regular la relación entre Irak y las compañías petroleras que supuestamente iba a ser aprobada en 2006, no se había logrado aprobar todavía a mediados de 2008.¹⁰⁶²

La situación de la agricultura no era mejor, con una nefasta herencia procedente de los programas posteriores al golpe de estado de 1958. Pese a la rememorada fertilidad de Irak, en el año 2000 un 95 % del grano era importado –teniendo las sanciones un devastador efecto-. Estados Unidos invertiría de forma modesta en clínicas veterinarias, sistemas de irrigación y enseñanza de nuevas técnicas a los granjeros iraquíes, alcanzando unos 100 millones de dólares por año. Asimismo, en 1990 de los 5,5 millones de hectáreas cultivables solo lo estaban realmente un tercio, según datos de la ONU – y los conflictos por las aguas del Tigris y el Éufrates continuaban con sus vecinos durante el propio protectorado.¹⁰⁶³

Irak, además, aparecía en el Índice de Percepción de la Corrupción, en noviembre de 2006, en los últimos puestos junto con Guinea, Myanmar y Haití y para septiembre de 2008 la situación no había mejorado. De hecho continuaba en el tercer peor puesto, solo antes de Somalia y Myanmar –junto con Afganistán-, con el Congo y Zimbabwe en mejores posiciones. La producción de petróleo, una de las fuentes de financiación del país tampoco se libraba de esta serie de desastres, con entre 100.000 y 300.000 barriles

¹⁰⁶² *Íbidem*, ps. 165-170.

¹⁰⁶³ *Íbid*, p. 186-190.

de petróleo “perdidos”, pues el beneficio de los mismos no fue hallado, con la consiguiente pérdida de varios miles de millones de dólares para el país. Para combatir la corrupción se nombró un Comité encargado de verificar los supuestos casos que la alimentaban, recibiendo para ello unos 13 millones de dólares por parte de Estados Unidos. Originalmente exitosa –permitió unos 3.000 procesamientos y averiguar el paradero de unos 18.000 millones de dólares, a medida que profundizaba en sus investigaciones fue objeto de la violencia, siendo asesinados unos 32 miembros de la misma y 13 familiares, debiendo Al-Radhi, líder de la misma dejar el país para salvar su vida.¹⁰⁶⁴

En lo que respecta al sistema de salud, en el año 2003, ya estaba en pleno declive y se estima que la mitad de los médicos del país pudieron huir durante el periodo que comprende la Guerra y la ocupación. La inversión en sanidad ya se había resentido enormemente a partir de 1989 y se reduciría en un 90 % durante los 90, con una esperanza de vida que bajó de los 65 años de 1986 a los 59 de 1995 y en el año 2002 la inversión era solo del 1,5 % del PIB. Durante la ocupación, los estadounidenses invertirían unos 2.000 millones de dólares de los que solo 1000 millones han sido invertidos y un 25 % ha sido dedicado a inversiones en seguridad. El resultado sería una reducción en el impacto de las inversiones, con algunas cifras clarificadoras que plantean que para finales de 2005 debían haberse abierto 180 nuevas clínicas y para abril de 2007, solo se habían completado 15. Además el 50 % de los médicos habían dejado el país para mediados de 2006 y unos 250 fueron objeto de secuestro.¹⁰⁶⁵ Si a todos los factores ya comentados se les añade un gobierno corrupto e incompetente, incapaz de gastar en 2007, de forma eficiente, los rendimientos obtenidos por la venta del petróleo¹⁰⁶⁶ y la enorme pobreza de la mayor parte de la población, la suerte económica de este estado todavía poco o nada viable es más que evidente.

Los datos globales de la ocupación en Irak son bastante clarificadores. Durante los 7 años que duró el citado conflicto, Estados Unidos gastaría más de 300.000 millones de dólares en la misma, dejándose en el camino unos 4.000 soldados estadounidenses, pocos si los comparamos con los muertos en Vietnam, pero muchos más que en

¹⁰⁶⁴ *Íbid*, ps. 103-105.

¹⁰⁶⁵ *Íbid*, ps. 231-233.

¹⁰⁶⁶ GREGORY, M. (2007), “EEUU.: nueva visión económica de Irak”, en *BBC Mundo*, 11 de enero.

cualquier de las intervenciones realizadas durante la Posguerra Fría. Asimismo, más de 100.000 civiles perdieron la vida entre la guerra y la ocupación del citado territorio.¹⁰⁶⁷ Analizando los datos recogidos en la USAID, la inversión –entendida de forma estricta, es decir, sin contar los gastos militares- en democratización –que crecería un 7,7 % desde 1.990 hasta 2003-, alcanzando su punto álgido en 2004 con los conflictos de Afganistán e Irak, se incrementaría numéricamente hasta llegar a un billón de dólares en 2005. De esta cantidad y si tomamos en conjunto los datos globales una gran cantidad irá destinada al caso de Irak.¹⁰⁶⁸ De hecho, la región del Próximo Oriente, si tomamos globalmente las cifras, es la segunda en inversiones para la democratización después de Eurasia –lo que no es de extrañar al incluirse la inversión realizada en los años 90, cuando la prioridad era fomentar la democratización de aquella región tras la caída de la Unión Soviética y con las intervenciones que vimos con la Administración Clinton-.¹⁰⁶⁹

Es necesario detallar los problemas creados por un conflicto de Irak en el que, según Haass, Estados Unidos intentó cambiar la naturaleza de un régimen en una forma nunca vista hasta ese momento y de forma irónica por un gobierno que pretendió hacer una política exterior realista y acabar con los procesos de construcción estatal y acabó realizándolos a una escala sin precedentes, convertido en el máximo exponente del idealismo wilsoniano. Entre ellos destacarían la pérdida del factor de contención iraquí, que había permitido equilibrar la posición de Irán en la región, convirtiéndole en el actor interno más influyente de Irak y de la región junto con Israel; el cuestionamiento mundial de un liderazgo estadounidense desprestigiado; el reparto del poder a una escala nunca vista hasta entonces abriendo una nueva etapa geopolítica donde los Estados autocráticos y las potencias emergentes tendrían un rol cada vez mayor; el ascenso del terrorismo y diversos movimientos islamistas –entre ellos al-Qaeda, que se vio legitimada a ojos de muchos musulmanes en la lucha por expulsar al “invasor” estadounidense” o el paradójico cuestionamiento de las propias políticas del idealismo wilsoniano y la paz democrática para poder modificar la naturaleza de los Estados, por

¹⁰⁶⁷ BRZEZINSKI, Z. (2007), *Second Chance...op.cit.*, p. 148. También ROBINSON, E. (2010), “The Iraq War Leaves a Fog of Ambiguity”, *The Washington Post*, 31 de agosto.

¹⁰⁶⁸ SELIGSON, M.A., FINKEL, S.E. y PEREZ-LIÑAN, A. (2009), “Exporting Democracy, Does it Work?”, en BARANY, Z. Y MOSER R.G., eds. *Is Democracy Exportable?*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, ps. 232-233.

¹⁰⁶⁹ *Ibidem*, ps. 234-235.

cuanto que en la región se comenzaría a asociar democracia liberal con desorden – y ello por no hablar de los factores humanos.¹⁰⁷⁰

La contraposición contra aquella “guerra de necesidad” que fue la Guerra del Golfo no puede ser mayor. No solo el cálculo de los costes y beneficios de ambas intervenciones no pueden ser más distantes, sino que el fiasco producido por el citado conflicto, cuya superación a todos los niveles requerirá mucho tiempo y esfuerzo si es que se logra. Si la prioridad en política internacional de Estados Unidos era la modificación de la naturaleza de un gobierno y no la prudente alteración del comportamiento de un actor adverso, que bien se podría haber logrado con sanciones, negociaciones diplomáticas o, en el peor de los casos, acciones militares selectivas; nuevamente estaremos ante el debate de las dos principales escuelas que han debatido sobre esta cuestión –realismo e idealismo en forma de paz democrática-. Probablemente el fiasco se derive de que la elección de imponer la democracia a la fuerza en Irak nunca constituyó un interés vital estadounidense sino que, al contrario, distrajo a Estados Unidos de intereses verdaderamente vitales como evitar los planes nucleares de Irán o Corea del Norte, sus relaciones con China o Rusia y malgastó la mayor parte del tiempo y el esfuerzo de los analistas y expertos en política internacional de los Departamentos de Estado y Defensa. A esto cabe añadir la relevancia o el papel que tuvieron en este fracaso, los débiles –y considerablemente informales- procedimientos de debate y discusión planteados en el seno de la Administración de Bush hijo, si la comparamos con la de su padre; indudablemente relevantes a la hora de explicar los fallos de coordinación y la escasa influencia que los documentos, análisis o informes que criticaban la ocupación de Irak pudieron haber tenido para disuadir a la Administración Bush de una aventura equivocada que inicialmente nunca se quiso emprender.¹⁰⁷¹

En este sentido y viendo los argumentos anteriores se puede afirmar, como hizo Haass, que, nuevamente, “las realidades locales triunfaron sobre las abstracciones globales”.¹⁰⁷² Exactamente igual que vimos en los supuestos anteriores. Packer también realiza aportaciones enormemente interesantes a la dimensión de este fracaso, más allá de las decenas de miles de millones de dólares o de las vidas americanas e iraquíes que

¹⁰⁷⁰ HAASS, R. (2010), *War of Necessity, War of Choice...op.cit.*, ps. 266-270.

¹⁰⁷¹ *Ibidem*, p. 267-277.

¹⁰⁷² *Ibid*, p. 274.

costó el conflicto. Si realmente el conflicto de Irak fue un conflicto con las ideas, este resultaría una nueva exposición de los enormes costes que puede tener la visión de la utopía para el estadista a nivel internacional y de los peligros que entraña. El citado escrito se pregunta si, pese a la esperanza, que parte de la población iraquí podía tener en el establecimiento de una democracia, donde solo habían conocido autoritarismo; provocar una guerra sobre la base de la idea de exportar la democracia y lograr la transformación del Próximo Oriente realmente había merecido la pena. El conflicto se había construido sobre una mentira –o un error- que se había utilizado meramente como justificación para un proyecto mucho más ambicioso; la transformación del Próximo Oriente.

Los efectos de este conflicto serían difíciles de medir a corto plazo y los errores que habían llevado a la guerra y se había producido en el transcurso de la misma y, sobretodo, de la ocupación por parte de unos líderes que nunca habían admitido la posibilidad de perderla permite hacer un análisis siquiera mínimamente positivo de la misma. Las ideas tienen efectos sobre las personas y, este sentido y por causa de una idea, múltiples personas, ya fuesen jóvenes soldados estadounidenses o civiles iraquíes serían sacrificados en aras de la misma. La Guerra de Irak –que llevaría a que el dominio de Shaddam fuese sustituido por el dominio de los pistoleros-, como acertadamente plantea Packer, fue un conflicto de una enorme impopularidad –creciente incluso en el caso de Estados Unidos pese a la ausencia de una temprana reacción por parte de la sociedad civil- que, a la postre, más allá de generar un contexto geopolítico distinto; cuestionaría las asunciones sobre las que se había asentado la intervención humanitaria desde el fin de la Posguerra Fría –primando principios y valores sobre los conceptos de soberanía o interés nacional- y, en cierto sentido, pondría fin a las mismas. El contexto internacional se modificaría después de la Guerra de Irak en una magnitud que ni siquiera la Guerra de Vietnam pudo provocar.¹⁰⁷³

Para Nemir Kirdar –pese a mantener una posición optimista respecto del futuro posible de Irak-, la Administración Bush cometió una serie de errores garrafales en la ocupación posterior al conflicto que él mismo había apoyado. Entre ellos destacarían el desmantelamiento del ejército y el funcionariado iraquí, el establecimiento de una

¹⁰⁷³ PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate...op.cit.*, ps. 370-404 y 453-465.

Constitución y un sistema electoral etnicista, que echó marcha atrás en todo el proceso de construcción estatal que se había desarrollado desde la monarquía hashemita, la nefasta elección de unos líderes corruptos y codiciosos y el otorgar prioridad a la necesidad del apoyo de una población estadounidense que debía ver la realización de unas elecciones a efectos de mantener su apoyo a la ocupación. La consecuencia sería una transición excesivamente rápida e irreflexiva que, pese al agradecimiento inicial mostrado por haberles librado de un dictador, pronto se tornaría dada las elevadas esperanzas iraquíes y la magnitud de los errores estadounidenses en una hostilidad hacia la potencia ocupante.¹⁰⁷⁴

Larry Diamond, destacado experto en democratización de la Universidad de Stanford y colaborador de Bremer en la oficina que le daba apoyo en Bagdad, también ha analizado los éxitos y fracasos del proceso de construcción estatal en Irak. Si la seguridad es la piedra de toque, sin la cual no es posible realizar ninguna de las restantes labores de reconstrucción; la insuficiencia de tropas estadounidenses y la falta de preparación y recursos de las tropas iraquíes se convirtió en una de las principales lacras del proceso. Asimismo, reconoce dos graves errores en el proceso político, como fueron el decreto de Desbaazificación y la disolución del ejército. A ello cabría añadir el peso de una normativa constitucional que daba excesivo peso a los diferentes grupos étnicos –tal y como habían dejado claro los chiíes respecto del poder de veto que se otorgaba a minorías como los kurdos, dejando abierta la puerta para su reforma-, el escaso papel otorgado a Naciones Unidas o la excesiva demora en la convocatoria de elecciones – pese al trabajo duro e innovador” del embajador Bremer, al que reprocha, por otro lado, su excesiva afición al control-. Diamond sostendría la necesidad de la toma de decisiones dolorosas y difíciles desde un punto de vista político para Irak –por ejemplo revertir la Desbaazificación- y, de forma acertada, reconoció la necesidad de numerosos esfuerzos –tanto humanos como materiales- a futuro para lograr llevar a buen puerto la construcción de una democracia en un proceso donde se habían cometido tantos fallos.¹⁰⁷⁵

¹⁰⁷⁴ KIRDAR, N. (2010), *Saving Iraq...op.cit.*, ps. 258-271.

¹⁰⁷⁵ DIAMOND, L. (2006), “What Went Wrong and Right in Iraq”, en FUKUYAMA, F.,ed, *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Ed. The John Hopkins University Press, Baltimore, ps. 173-195.

Otro de los errores más destacados que se han puesto de manifiesto, es el dudoso acierto de haber adelantado los pilares referente a la reforma política y económica, sin haber asegurado el central; el de la seguridad, que se mantenía en una posición inicial.¹⁰⁷⁶ Dobbins, al que ya vimos como embajador en Afganistán con la Administración Bush – y posteriormente como presidente de la *RAND Corporation*, conocido experto en procesos de construcción estatal-, relaciona los fracasos con la mala coordinación existente entre Washington y la Administración interina de Bremer, que produciría los mayores errores, la ausencia de aprendizaje de anteriores procesos de construcción estatales y la marginación del Departamento de Estado. A esto se añadiría la vocación por el unilateralismo, puesta de manifiesto en los ejemplos elegidos de Alemania y Japón tras la II Guerra Mundial por los líderes estadounidenses para obrar con Irak; ejemplo en absoluto aislado, sino procedente de una tradición de procesos de construcción estatal que se remontan a los ya comentados casos de Somalia y Haití.¹⁰⁷⁷

La propia estrategia militar también tendría su lugar en el desarrollo de los acontecimientos que se produciría en el conflicto iraquí y el subsiguiente desastre. En este sentido, el entusiasmo del secretario de Defensa Donald Rumsfeld con la “revolución militar” que se estaba produciendo desde el desencadenamiento de la Guerra del Golfo, asentada sobre una visión de las fuerzas armadas estadounidenses que supeditase el número a la sofisticación tecnológica, la letalidad y la rapidez tendría su papel aquí. La Guerra de Irak y sus postrimerías serían perfectamente compatibles con esta visión estratégica de Cheney y Rumsfeld que pretendía dar por superada la doctrina Powell, utilizada durante la Guerra del Golfo a efectos de dar por superado el “síndrome de Vietnam”. La “revolución militar” ambicionada por Rumsfeld tendría su papel en el desarrollo de los acontecimientos en el Irak de la posguerra y expondría claramente las limitaciones de semejante estrategia; una vez observadas las limitaciones de la estrategia tecnológica cuando de lo que se trataba no es de derrotar a un enemigo convencional sino de vencer a una fuerza insurgente y establecer las bases de un Estado democrático en un contexto de ocupación; lo que situaba al conflicto en una posición

¹⁰⁷⁶ FORMAN, J.M. (2006), “Striking Out in Baghdad...*op.cit.*, p. 199.

¹⁰⁷⁷ DOBBINS, J. (2006), “Learning the Lessons of Iraq”, en FUKUYAMA, F.,ed, *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Ed. The John Hopkins University Press, Baltimore, ps. 218-229.

distinta que algunos estrategas –se utiliza de ejemplo a Napoleón en España- hubiesen podido reconocer.¹⁰⁷⁸

A la hora de analizar el desastre –desde una perspectiva realista-, Michael Scheuer, antiguo oficial de inteligencia, enmarca la Guerra de Irak en el seno de la guerra contra el terror, al igual que sucede con Afganistán. El autor reconocerá que el citado conflicto forma parte de una guerra librada contra un enemigo construido; el enemigo que se quiere y no el que realmente es. Según él, los estadounidenses no deberían considerar a Ben Laden un simple terrorista y a al-Qaeda una red de este tipo, ya que se trataría, más bien, de una red de insurgencia –no de terrorismo- cuyos fundamentos serían el desagrado del mundo musulmán con determinadas políticas estadounidenses –su posición en el conflicto entre israelíes y palestinos, su apoyo a regímenes tiránicos, su apoyo a la represión que Estados como China o Rusia ejercen contra minorías musulmanas etc.- y no a una malinterpretación de sus intenciones –en las que gran parte del mundo musulmán estaría en contra de Estados Unidos, pese a las declaraciones de que Estados Unidos no está en guerra con el Islam-. Tampoco Ben Laden sería el loco que se pinta, sino un insurgente de gran carisma y talento que recibió un enorme regalo con la intervención en Irak, que le permitiría llevar a cabo sus objetivos de extensión de la lucha contra Estados Unidos a otros escenarios. La consecuencia, por tanto, sería la necesidad de combatir al enemigo como lo que es en la realidad –y no como a Estados Unidos le gustaría que fuese- entre otras medidas. Asimismo, el autor rechaza la imposición de la democracia liberal mediante la fuerza, considerando esta forma de gobierno como “la comodidad estadounidense menos exportable”, afirmando que Estados no debería imponerla a pueblos o poblaciones que no la incluyen en su tradición histórica y cultural o que, simplemente, no quieren vivir como nosotros, abandonando esta “política misionera”. De lo contrario, tal política fomentará la inestabilidad y hará los objetivos estratégicos estadounidenses y sus intereses reales prácticamente irrealizables, provocando enormes gastos en dinero y sangre. Asimismo, recomendaría seguir el consejo de algunos de los padres fundadores y, como diría Adams, “no acudir en busca de monstruos que matar” –en este caso Shaddam Hussein- sino predicar con el ejemplo como diría Jefferson e incurrir, al mismo tiempo, en la contradicción que supone exportar la democracia y tratar de transformar el mundo

¹⁰⁷⁸ SHIMKO, K. L. (2010), *The Iraq Wars and America's Military Revolution...op.cit.*, ps. 213-237.

arrogantemente mientras se es el patrocinador de una serie de regímenes tiránicos en regiones enteras como el Próximo Oriente.¹⁰⁷⁹ Al no haberse seguido tales sugerencias, el resultado de la guerra contra el terror no podía ser sino negativo.

De las cuatro posibilidades planteadas por el destacado periodista Thomas E. Ricks en su destacado libro sobre el conflicto iraquí; ninguno de los modelos parece adaptarse. En el momento actual, no se ha evolucionado hacia un supuesto como el filipino de principios del siglo XX, ni se ha incurrido en la situación de Israel en el Líbano de la Guerra Civil o en la Argelia que luchaba contra Francia por su independencia. Tampoco la partición del territorio o la aparición de un nuevo y peligroso líder carismático ha sido llevada a cabo en un conflicto huérfano moralmente de las grandes justificaciones de la amenaza iraquí o el derrocamiento de un dictador para proteger los derechos humanos de su pueblo, perdidas –pese a la intención sincera de sus promotores- en el corazón y la mente de iraquíes y extranjeros, ya en el año 2004.¹⁰⁸⁰ Con todo, tampoco han disminuido las posibilidades de que esto pudiese ocurrir en el futuro, dada la enorme fragilidad de un Estado iraquí que todavía tiene enormes retos por delante.

Es posible que, como afirman algunos autores el desastre iraquí no haya sido imprevisible ni inevitable y que si se obviaran los graves errores cometidos desde el principio, evitando la malinterpretación de los objetivos del enemigo –comenzando por la malinterpretación del silencio de Shaddam en relación a las armas de destrucción masiva-, el exceso de confianza en una superioridad tecnológica muy útil para ganar batallas pero menos importante en las labores de ocupación, el fracaso patente a la hora de adaptarse al tipo de combate requerido o el tan conocido desdén de la Administración Bush por los procesos de *state-building* y de aprender unos errores del pasado que ni siquiera se molestó en estudiar, la situación podría haber mejorado.¹⁰⁸¹ Sin embargo, probablemente, si se hubiesen cumplido estos requisitos la propia Guerra no se hubiese producido y Estados Unidos no hubiese tenido que enfrentarse a una ocupación costosa en términos humanos y materiales que resultaba inevitable si se atacaba Irak a raíz de los informes ya expuestos y a la luz de los objetivos ambiciosos que se planteaba obtener, si el objetivo final era la conversión de Irak en una democracia consolidada y la

¹⁰⁷⁹ SCHEUER, M. (2007), *Imperial Hubris. Why the West is Losing the War on Terror*, Ed. Potomac Books, Dulles, Virginia, ps. ix-xxi y 200-259.

¹⁰⁸⁰ RICKS, T. E. (2007), *Fiasco...op.cit.*, ps. 375-378 y 433-439.

¹⁰⁸¹ GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II...op.cit.*, ps. 571-582.

transformación del Próximo Oriente. A esto cabe añadir que el conflicto iraquí demostraría que las reticencias a verse envueltos en una peligrosa ocupación y a derrocar a Shaddam por parte de los miembros de la Administración de Bush padre –el propio presidente, Scowcroft, Powell o Baker- había estado más que acertada y, lo peor de todo, sobre la base de argumentos correctos que el desarrollo de los acontecimientos iría poniendo de manifiesto.

Cuando el presidente Bush reflexiona en sus memorias sobre tales hechos, hay una serie de errores que menciona, entre ellos la mala inteligencia sobre las armas de destrucción masiva, la apariencia de que se hubiese acabado con los problemas en el momento que se le atribuye la frase “misión cumplida”, el insuficiente número de soldados enviados en las primeras fases de la misma o la falta de debate sobre las decisiones de Bremer de disolver el ejército y los funcionarios que estaban dentro del partido Baaz –aunque las justifica parcialmente por los mismos motivos que ya vimos que dio Bremer-.¹⁰⁸²

¿Qué es lo que realmente motivó el conflicto de Irak y el costosísimo protectorado que vino a continuación? Tal y como hemos visto en las diferentes hipótesis, prácticamente todos los autores mencionan la existencia de un plan neoconservador de expansión de la democracia. El cambio de régimen y la idea de “liberar” Irak ha estado presente en prácticamente todas las hipótesis analizadas por los diferentes autores y los propios *insiders* de la Administración Bush desde críticos como Haass a miembros de enorme relevancia y partidarios de la guerra como Wolfowitz, lo han mencionado expresamente y la evidencia empírica concretada en la celebración de unas elecciones y en el establecimiento de un protectorado como base para la construcción de instituciones democráticas más allá de éstas es indudable. Irak pretendía ser la primera pieza de un complejo proceso de transformación del Próximo Oriente desencadenado por un efecto dominó; pero la realidad no estuvo de parte de la intención original de los líderes que lo diseñaron y el resultado fue el desastre.

Esto, por supuesto, no quiere decir que no existiesen factores de seguridad o geopolíticos y las armas de destrucción masiva –en las que buena parte de la Administración creía como nos recordaba Haass- son la prueba más evidente. Que no

¹⁰⁸² BUSH, G.W. (2010), *Decision Points...op.cit.*, ps. 256-260 y 267-270.

hayan sido encontradas no quiere decir que no se sobreestimase su posesión por parte del dictador iraquí, dada la falta de inteligencia estadounidense sobre el terreno, la interrupción precipitada del trabajo de los inspectores de Naciones Unidas tras el desencadenamiento de la *Operación Zorro del Desierto* y la negativa de Shaddam de decir abiertamente que no las tenía por temor a sus enemigos regionales o internos – como también sostiene el propio presidente Bush-. Cuestión distinta son las teorías conspirativas sobre un supuesto plan para la defensa de los intereses israelíes –que no salieron precisamente favorecidos por el incremento de la capacidad nuclear o la intangibilidad de Irán en una región crecientemente inestable- o la supuesta intención de hacerse con las grandes reservas de petróleo, labor que se hubiese visto facilitada de forma mucho más barata por la rehabilitación del dictador y crecientemente desacreditada porque hoy sí conocemos a quien se han otorgado la mayor parte de las concesiones petroleras iraquíes, y no ha sido precisamente a empresas estadounidenses.¹⁰⁸³ La idea de expandir la democracia, por otra parte, no sería contradictoria con la defensa de los intereses israelíes dada la principal asunción de la teoría de la paz democrática en torno a la ausencia de guerra entre estados democráticos, como forma de incrementar la seguridad para Israel en la región.

En Irak parece verse, pues, un nuevo fracaso de la utopía de la paz democrática en su aplicación al mundo real. Si bien el cambio de régimen, al igual que en el caso de Afganistán, puede ser considerado -moderadamente- un éxito. No lo es en cambio el establecimiento de una democracia en el país, algo en lo que nuevamente debemos insistir, pues tal y como pusimos de relieve anteriormente, parece ser algo que nadie sabe como se hace. De los tres grandes objetivos del protectorado iraquí, únicamente uno ha tenido un cierto éxito precario, la mejora en cuestiones de seguridad, a costa de un gasto exacerbado en hombres y dinero al que pronto se pondrá fin. La paz democrática en su versión política, por tanto, tampoco ha llevado la paz, la seguridad o la estabilidad a Irak y los beneficios de este tipo de políticas como solución universal vuelven a ser puestos en cuestión de una forma flagrante. ¿Ha traído la democracia la estabilidad, la seguridad y la prosperidad a Irak? La respuesta es clara y, consecuentemente, quizá debamos plantearnos que los resultados deseados de las

¹⁰⁸³ US Companies Shut Out as Iraq Auctions its Oil Fields”, *Time*, 19 de diciembre de 2009. “Risk Tolerant China investing heavily in Iraq as US Companies hold back”, *The Washington Post*, 2 de julio de 2010. Son algunos ejemplos de múltiples noticias sobre el tema.

políticas idealistas de paz democrática en realidad no existen más allá del cerebro de aquellos líderes y académicos que las promueven.

El exiliado iraquí Nemir Kirdar, a la vista de los hechos acontecidos, realiza su propia proposición a medio plazo, para tratar de frenar el desastre y asumir una transición más lenta y reflexiva; un autócrata benévolo, que gobernase en tanto el país mejoraba sus índices de desarrollo económico y social que asegurasen una futura transición a la democracia. Es cierto que esta propuesta puede resultar chocante para los ideales y la visión moralista de alguno de los líderes de Occidente, pero ¿sería descabellada dada la incierta situación que todavía atraviesa Irak? Como un reconocimiento fáctico de la realidad existente, el plan de retirada¹⁰⁸⁴ establecido por el presidente Obama, hace que la situación sea impredecible y obligará a que el citado dirigente, por mucho que pretenda concentrarse en otros supuestos como el afgano o el libio, deba observar de reojo que es lo que ocurre en este estado, independientemente de que pueda tener un carácter democrático o no –rasgo que en la actualidad no posee-. Además ya se han levantado voces que advierten sobre la situación real iraquí, una situación demasiado insegura para poder alegrarse de semejantes gestos¹⁰⁸⁵, que, de hecho, ponen en riesgo la propia seguridad de la zona.

No menos importantes son los “daños colaterales” de la intervención; la división temporal con sus aliados europeos¹⁰⁸⁶ y los sucesivos enfrentamientos con las autocracias no occidentales y las potencias emergentes, que se opondrían de forma creciente y hostil a las políticas de expansión de la democracia en el futuro. El cambio de régimen y la imposición de la democracia por la fuerza en Irak provocarían un rechazo creciente a estas políticas –atribuidas por las potencias emergentes a una actitud arrogante e hipócrita por parte de Occidente-, manifestado posteriormente en la independencia unilateral de Kosovo y en la Guerra de Osetia del Sur. Debemos tener en cuenta, que junto con los pésimos resultados de estas malogradas políticas, la citada hostilidad de los nuevos actores sería el factor más importante que contribuiría a poner fin a las mismas junto con el idealismo exacerbado que las promovió. Además, fue un factor –entre otros- a tener en cuenta para explicar la victoria de Barack Obama,

¹⁰⁸⁴ CAÑO, A. (2009), “Obama pone en marcha el plan de retirada de Irak”, en *El País*, 22 de enero.

¹⁰⁸⁵ AL-BOLANI, J. (2009), “Iraq’s Road Ahead”, en *The New York Times*, 5 de junio.

¹⁰⁸⁶ No hay más que recordar las palabras de Rumsfeld sobre la Vieja y la Nueva Europa.

enfrentado a un candidato republicano –el senador McCain- que seguía defendiendo las ideas y convicciones que habían llevado al citado conflicto como demuestra el programa presentado en la revista *Foreign Affairs* sobre la cuestión, apoyando la propuesta de su principal asesor en materia internacional –el neoconservador Robert Kagan- de construir una “liga de democracias”.¹⁰⁸⁷

¿Era previsible el desastre iraquí? Las sensatas respuestas que Bush padre otorga en sus memorias parecen claras en este sentido. Prácticamente describiendo la situación que se produciría con los mismos actores en el mandato de su hijo; literalmente afirma: “Si Estados Unidos hiciese de ello –el cambio de régimen- un objetivo unilateralmente y lo declarase como tal, estaríamos en una dificultad política y operacionalmente a la vez. Estaríamos obligándonos a nosotros mismos a derrocar un régimen e instalando otro y, si los iraquíes no asumen los problemas por sus propias manos, afrontaríamos una ocupación indefinida de un Estado hostil y algún tipo de dudoso *nation-building*. De forma realista, si Shaddam cayese, no habría una democracia emergiendo sino otro hombre fuerte, quizá menos problemático”. Palabras que, de forma bastante aproximada, se acercaron a la realidad de lo que sucedería con su hijo y la expuesta intervención.¹⁰⁸⁸

La Guerra de Irak ha sido, probablemente, el caso culmen de la denominada posguerra fría. Una etapa de grandes proyecciones idealistas y sonados fracasos que podría estar dando paso a una época distinta. La Guerra de Irak seguirá con nosotros durante bastante tiempo, tal y como parecen demostrar algunos escándalos como el de las revelaciones de Wikileaks de diversas operaciones sobre el terreno¹⁰⁸⁹, la dificultad del Irak que ha salido de las elecciones de 2010 para formar gobierno y elegir entre Allawi –teórico vencedor de las elecciones por estrecho margen- y el primer ministro al-Maliki –que parece que seguirá siéndolo-¹⁰⁹⁰ o la propia retirada llevada a cabo por Obama en verano de 2010, han puesto de manifiesto. Al igual que ha sucedido con Afganistán, la estrategia de “vietnamización” puesta en marcha deja en manos de los iraquíes la cuestión de su propia seguridad y del más experimentado Departamento de Estado las

¹⁰⁸⁷ MCCAIN, J. (2007) “An Enduring Peace Built on Freedom”, *Foreign Affairs*, vol. 86, nº 6, noviembre/diciembre.

¹⁰⁸⁸ BUSH, G. H. W. y SCOWCROFT, B. (1998), *A World Transformed... op.cit.*, p. 433.

¹⁰⁸⁹ “Secret Iraq War Files Offer Grim New Details”, *The Washington Post*, 23 de octubre de 2010.

¹⁰⁹⁰ “Allawi supporters Walk Out of Iraqi Parliament”, *The New York Times*, 11 de noviembre de 2010.

labores de asesoramiento para la construcción estatal –recordando numerosos medios el coste en dinero y vidas humanas que supuso ese conflicto-.¹⁰⁹¹

El siguiente capítulo servirá como evidencia del enorme impacto que Irak tuvo en el pensamiento sobre la democratización en la academia, mucho más pesimista que antes, y en el discurso de las potencias emergentes.

¹⁰⁹¹ “In Speech on Iraq, Obama Reaffirms Drawdown”, *The New York Times*, 2 de agosto de 2010.

CAPÍTULO VI-CAMBIO DE CONTEXTO: DE LA TERCERA OLA AL RETROCESO. LOS NUEVOS DEBATES. LAS NUEVAS POTENCIAS Y LAS POLÍTICAS DE EXPANSIÓN DE LA DEMOCRACIA.

Uno de los aspectos que más influyeron en el origen de las políticas de expansión de la democracia fue, como ya vimos, el contexto histórico de la Posguerra Fría. Un contexto en el que Estados Unidos quedaba como única superpotencia, con un equilibrio de poderes establecido de forma abrumadora en su favor, que beneficiaba la posibilidad de que los valores y la forma de gobierno estadounidense pudiesen ser expandidas. Un contexto en el que la caída del comunismo había multiplicado de forma abrumadora el número de estados que pasaba de ostentar formas de gobierno autocráticas a formas de gobierno democráticas y se incorporaba al “mundo libre”. Sin embargo, y siguiendo al politólogo Samuel Huntington, esta tercera ola democratizadora –al igual que sus predecesoras de 1820 y 1945-, podía tener un efecto de roll-back; una nueva recesión democrática.¹⁰⁹²

Huntington planteaba tal posibilidad en el capítulo conclusivo de su famosa obra, planteando que aunque improbable, era posible que surgiese un nuevo modelo autocrático que pudiese competir con la democracia liberal, o bien que el desencanto de los ciudadanos de diversos países, cuyas democracias no cumpliesen con las condiciones necesarias para su desarrollo y consolidación –entre otras posibilidades-, diesen a luz a esta nueva recesión.¹⁰⁹³ La posibilidad de la llegada de este roll-back era una pregunta que se hacía el politólogo estadounidense Larry Diamond a finales de los 90. A lo largo y ancho del globo, numerosos Estados que pasaron a formar parte del “club de democracias”, habían retrocedido en sus calificaciones desde los años 90. La lista no es pequeña y, entre ellos, habría algunos Estados enormemente influyentes, entre los que destacarían Rusia, Venezuela, Turquía, la India, Tailandia, Pakistán, Ucrania y un largo etcétera, que sufrieron desde los años 90 un considerable déficit democrático. Por otro lado, estados como China, Birmania, Corea del Norte, Irán, Cuba,

¹⁰⁹² HUNTINGTON, S. P. (1990), *The Third Wave...op.cit.*, ps. 208-210.

¹⁰⁹³ *Ibidem*, ps. 290-294.

Zimbabwe y tantos otros, han permanecido dentro de los estándares que les identifican como estados autocráticos.¹⁰⁹⁴

Esta gran cantidad de “nuevas democracias”, habría conducido a nuevas tipologías en la identificación de estos nuevos regímenes. Así, a los Estados parcialmente libres, se les calificaría como democracias electorales –entendiendo como tales a aquellas democracias que poseen los requisitos formales que permiten caracterizarlas como tales, en esencia unas elecciones y un sistema multipartidista- o regímenes híbridos –a medio camino entre la democracia y la autocracia, con escasa institucionalización-. Las cláusulas de condicionalidad democráticas, un resultado de la política de promoción de la democracia por parte, no solo de Estados Unidos, sino también de organizaciones internacionales como la Unión Europea o Naciones Unidas, también han producido nuevos tipos de Estados no democráticos, camuflados bajo características democráticas formales, ya sea para acceder a la ansiada ayuda al desarrollo o para dotarse de la legitimidad impuesta por el idealismo filosófico dominante durante la Posguerra Fría; son las pseudodemocracias. En esta amplia variedad tipológica comienza a hacerse un hueco el concepto de la denominada democracia no liberal, que podría aglutinar las diversas variantes vistas con antelación y entre cuyas características estarían 1- la falta de desarrollo económico y la inexistencia de un ambiente de seguridad, 2- la falta de rendición de cuentas por parte de las elites del estado y, particularmente, de los militares, 3- las vulneraciones de derechos humanos básicos; entre las que se encontrarían los ataques contra la oposición política por parte de los gobiernos establecidos o contra los periodistas o medios de comunicación críticos y la represión de minorías o grupos políticos y 4- la debilidad de muchas de sus instituciones básicas como la Administración de Justicia frente al poder del ejecutivo.¹⁰⁹⁵

De hecho, buena parte de la expansión de la democracia liberal a partir de los años 90, se haría en la forma de estas democracias “no liberales, pobremente institucionalizadas”, que darán lugar a lo que Guillermo O’Donnell calificará como “democracias delegativas”, en clara referencia al caso latinoamericano y ante la inexistencia de rendición de cuentas del poder ejecutivo frente a los restantes poderes.

¹⁰⁹⁴ DIAMOND, L. (1999), *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Ed. John Hopkins University Press, Baltimore, ps. 24- 60.

¹⁰⁹⁵ *Ibidem*, ps. 8-49.

Ya en los 90 se pueden encontrar ejemplos destacados de esta expansión en continentes como Latinoamérica; que se ejemplariza en las prácticas populistas del presidente Menem en Argentina, en el ejercicio autoritario del poder por parte del presidente Fujimori del Perú, en la impunidad persistente tras el traspaso de poderes de Aristide a Préval en Haití, en la violencia desarrollada por la policía brasileña en las calles o en los intentos de golpe de Estado en Guatemala o Venezuela. En Europa también se hace patente, particularmente en estados como Rusia, donde una suerte de “economía mafiosa” fue implantada y se han mantenido muchas de las prácticas autoritarias de herencia soviética, en Bielorrusia, donde el gobierno autoritario del presidente Lukashenka se ha mantenido en el poder, en las cuestionadas y denunciadas elecciones de Ucrania o Georgia, por no hablar de otros Estados de la órbita soviética. Es, asimismo, perceptible en Asia; donde han sobrado ejemplos de deterioro democrático en una India que comparte muchas de las debilidades democráticas de los países latinoamericanos y en la que se han denunciado numerosas vulneraciones de derechos en regiones como Cachemira, en Pakistán, que ha oscilado entre la celebración de elecciones y los golpes de Estado militares o en la influencia del ejército en Tailandia. También destaca el caso de África, donde pese a los avances de estados como Ghana, muchos de sus estados han mantenido regímenes pseudodemocráticos cuando no abiertamente autocráticos.¹⁰⁹⁶

¿Qué es lo que ha producido esta expansión de regímenes que no pueden ser considerados democráticos más que en la forma y ha contribuido, en algunos casos, a su enorme “éxito”? En esencia esta expansión no es sino el resultado de las propias políticas de expansión de la democracia, que en los años 90 tenían ya varios orígenes. El primero fue el resultado del nuevo equilibrio de poderes que favorecía a los Estados occidentales durante aquel momento histórico, y que utilizaron para poder exportar su “modelo”. El segundo fue el crecimiento de una concepción de la democracia más rica y diversa que comenzó a darse tanto en los Estados occidentales como en diversas organizaciones internacionales y no gubernamentales que implantaron políticas de desarrollo. El tercero fue la expansión de la democracia liberal, como un modelo altamente exitoso. El cuarto parte de la idea de que la democracia liberal es algo deseable y correcto, es un modelo esencialmente normativo, tal y como han impulsado

¹⁰⁹⁶ *Íbid*, ps. 34-55.

organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. Finalmente, el quinto es un modelo universal y cosmopolita de democracia, que se habría ido desarrollando en aquellos años. Diamond, pese a todo era y es optimista, la renuencia pasada y presente de los militares a tomar el poder, la ausencia de un modelo autocrático exitoso alternativo y la ausencia de apoyo en la población de cara al retorno a un modelo autocrático, hacían considerar que los perniciosos efectos de un nuevo *roll-back* podrían ser evitados.¹⁰⁹⁷

Sin embargo, la tendencia hacia la “autocratización” de diversos regímenes no solo no habría disminuido sino que se habría incrementado, profundizando el efecto de *roll-back*. En este sentido, Fareed Zakaria, en su famoso artículo de 1997, “The Rise of Illiberal Democracy”, ya exponía que la política de expansión de la democracia no conduciría al establecimiento de Estados que tuviesen esta forma de gobierno, sino a las más incompletas democracias no liberales, que no reunían todos los requisitos de las primeras.¹⁰⁹⁸ Zakaria –desde una perspectiva realista-, además, advertiría contra estas políticas recomendando “más libertad y menos democracia” en la política exterior estadounidense en otra de sus obras más recientes.¹⁰⁹⁹ Diamond, asimismo, va a exponer más claramente la idea del *roll-back* en un libro que publicaría en 2008.

The Spirit of Democracy es un libro que, tal y como explica el autor, pretende devolver la fe en la democracia en un momento histórico, en el que los malos resultados cosechados en Irak y en Afganistán, así como el ascenso de grandes potencias autocráticas como Rusia o China –que habrían actuado como patrocinadores de otros estados autocráticos-; han dado como resultado la aparición de numerosas críticas realistas o neorrealistas a la política de expansión de la democracia –Diamond reconoce que las alternativas de política exterior práctica realistas e idealistas se han mantenido en la política exterior estadounidense- y un creciente pesimismo -y cinismo- hacia las mismas. Pretendiendo devolver la fe en la democracia Diamond, sin embargo, expone algunos de los principales problemas que atraviesa la democracia en el mundo, en los tiempos actuales y expone la evolución del gran *roll-back* o “recesión democrática”, que

¹⁰⁹⁷ *Ibid*, ps. 56-63.

¹⁰⁹⁸ ZAKARIA, F. (1997), “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, vol. 76, nº 6, noviembre/diciembre.

¹⁰⁹⁹ ZAKARIA, F. (2003), *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Ed. Norton and Company, Nueva York.

ya percibió en los años 90 y a la que hicimos referencia con anterioridad. Considerándose un “hijo de la Guerra Fría”, momento en el que las consideraciones gubernamentales sobre la contención del comunismo predominaban sobre los esfuerzos en la promoción de valores o ideales; Diamond trata de exponer que las condiciones que fundamentaron la tercera ola, siguen presentes –aunque afrontan crecientes dificultades– en el mundo. Descartando las particularidades culturales de cualquier tipo de civilización, cultura o religión; utiliza datos estadísticos para afirmar que sigue existiendo un apoyo popular en la democracia, independientemente de cualquier tipo de particularidad, pese a diversas afirmaciones académicas en sentido contrario y que procede de la existencia de una serie de valores universales; los mismos que han promovido los cambios radicales de las últimas décadas y llevarían a una creciente democratización del mundo.¹¹⁰⁰

Si la tercera ola había comenzado con el fin de la dictadura portuguesa, para extenderse luego a otros países del sur de Europa, Latinoamérica, Asia, Europa del Este y África; la nueva recesión democrática, comenzaría con uno de los estados más influyentes que engrosaron las filas de las nuevas democracias; Pakistán. El 12 de octubre de 1999, los militares pakistaníes –con el general Musharraf a la cabeza– dieron un golpe de Estado que acabó con el débil y corrupto gobierno de Nawaz Sharif. Pakistán, un país de 130 millones de habitantes, fue el Estado más grande desde 1974 en sufrir una recesión democrática. Las causas de la misma no serían sino el deterioro del sistema judicial y el Estado de derecho, la creciente polarización religiosa y étnica, además de los continuos abusos de poder, en el marco de la mala gestión económica y de las desigualdades. Pakistán no sería ni de lejos el único Estado que sufriría una recesión en su democracia; ejemplos como Rusia, Venezuela, Nigeria, Nepal, Tailandia o Irán van a ser ejemplos paradigmáticos de este nuevo fenómeno. Otro de los estados más influyentes y relevantes que va a caer en este nuevo fenómeno de recesión sería Rusia. Desde que el enfermo presidente Yeltsin asociase a un relativamente joven ex miembro de la KGB a su gobierno en agosto de 1999, de nombre Vladimir Putin; comenzaría una carrera por hacerse con todos los resortes del poder en la caótica Rusia de finales de los 90.¹¹⁰¹

¹¹⁰⁰ DIAMOND, L. (2008), *The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies Through the World*, Ed. Holt Paperbacks, Nueva York, ps. 12-38.

¹¹⁰¹ *Ibidem*, ps. 56-65.

Ayudado por el conflicto checheno y por unos atentados terroristas que se produjeron en Moscú y Volgodonsk atribuidos a los terroristas chechenos, triunfó con un discurso e mano dura en las elecciones de marzo de 2000, con el 53 % de los votos. A continuación se impondría sobre la fragmentada oposición liberal, controlando las instituciones del Estado y, particularmente, aquellos resortes que pudiesen suponer cualquier tipo de rendición de cuentas. Apoyado en su sólida mayoría de la Duma, controlaría la Cámara Alta, el Consejo de la Federación, expulsando a 89 gobernadores regionales electos e impuso a 7 gobernadores de una suerte de “super regiones”. Tras esto pasaría a controlar los principales medios de comunicación, quitando a sus dirigentes independientes a través de juicios por impago de impuestos o corrupción. El control de las elites económicas y financieras también destacaría, siendo ejemplificada en el juicio, encarcelamiento y expropiación del dueño de Yukos, Miajíl Jodorkovsky. Los asesinatos de periodistas independientes, como fue el famoso caso de Anna Politkovskaya, atribuida a los terroristas chechenos, también sembraron confusión y dudas sobre la actuación del Kremlin. Todas las subsiguientes elecciones, ya fuesen para la Duma o la presidencia serían ganadas por Putin y sus candidatos, en tanto que Rusia perdía la calificación de “libre” que otorga la institución Freedom House, por primera vez desde el fin de la Unión Soviética.¹¹⁰²

El caso de Rusia no es el único paradigmático. El caso de Hugo Chávez en Venezuela, también ha resultado ser uno de los más destacados. El inicio de la carrera del poder para el citado político venezolano quedaría facilitada por un contexto en el que, tras la caída de fuentes de ingresos tras la crisis del petróleo, la imperante corrupción de los partidos mayoritarios y el hartazgo de buena parte de la población con los mismos, marcaría el inicio de su política populista. Tras intentar acceder al poder a través de un golpe de Estado, se presentaría a las elecciones de 1998, con una plataforma radical, destinada a refundar una nueva “república bolivariana”. La Constitución Bolivariana, que enterraría la Constitución de 1961 y a la vez incrementaría los poderes del presidente sería aprobada en diciembre de 1999. Tras su reelección en el año 2000, Chávez y sus partidarios, que ya controlaban los tribunales, la comisión electoral y los servicios de inteligencia; incrementaron aún más los poderes de la presidencia, dándole autoridad para gobernar por decreto durante un año, cosa que hizo en 49 ocasiones. Tras

¹¹⁰² *Íbid*, ps. 65-67.

un breve e ineficiente golpe de Estado orquestado por militares opositores, Chávez intentaría de nuevo perpetuarse en el poder y si bien fracasaría en la realización de una nueva reforma constitucional, se impuso con claridad en las elecciones regionales de 2004, gobernando 21 de las 23 regiones. Nuevas medidas tendentes a reducir la independencia de los tribunales, las purgas realizadas en el ejército y los intentos para controlar a los medios, acabarían por convertir a Venezuela en una pseudodemocracia, que además apoyaría movimientos similares en otros Estados de Iberoamérica como serían Nicaragua, Bolivia, Ecuador y a la autocrática Cuba. El mayor Estado africano, destacado exportador de petróleo como es Nigeria; también sufriría los efectos de esta recesión. La elección del presidente Obasanjo en 2003, en medio de un fraude electoral generalizado –aunque tolerado como mal menor por parte de la población dada su oposición a cualquier retorno al poder de los militares-, supondría la consolidación del control del dominante Partido Democrático Popular; que además se impondría de forma más contundente en las elecciones de 2007, donde el único factor positivo sería la transmisión del poder de un presidente cristiano a uno musulmán. La consecuencia sería una creciente desafección de la población con la democracia, cuyo apoyo se reduciría progresivamente en las encuestas.¹¹⁰³

Diamond destacaría a la vista de todos estos fenómenos, que si algo unía a aquellos 22 Estados cuyas economías son dominadas por el petróleo –como es el caso de Rusia, Venezuela o Nigeria- es que ninguno de ellos es democrático. Aquellos Estados – pobres- cuya estructura económica estaría dominada por la producción de petróleo permitirían el acceso de una suerte de clase media, pero también distorsionaría las instituciones y la sociedad, evitaría el surgimiento de cualquier burguesía y concentraría a las elites en apoyo del Estado, o bien, las lanzaría a una lucha por el poder y la riqueza. Las elites de estos Estados, para permanecer en el poder, requerirían de unos elevados precios del petróleo que permitirían mantener unos eficaces organismos represivos, incrementarían los niveles de corrupción y falta de transparencia que conduciría a situaciones dramáticas, crearían enormes redes clientelares e incrementarían la fragilidad real de unos países, que poseen enormes desequilibrios sociales y además adolecen de unos niveles de desarrollo humano muy inferiores a los monetarios. Este fenómeno habría tenido particular incidencia, por tanto, en el

¹¹⁰³ *Íbid*, ps. 67-74.

fenómeno de recesión democrática. Con todo, no todos los Estados que han sufrido una recesión democrática son necesariamente productores de petróleo. El caso de Tailandia –Estado que se consideró como paradigma del crecimiento económico asiático en los 90- es un ejemplo. El golpe de Estado militar del año 2006, cuyo objetivo era el de deponer del poder al billonario tailandés Thaksin Shinawatra –apoyado por el rey Bhumibol-, conocido por su eficiencia y responsabilidad como primer ministro, pero también por su carácter autoritario y corrupto, es la piedra de toque de los problemas actuales en el país del Sureste Asiático. Todo ello en el contexto de los enfrentamientos entre la élite urbana que había ostentado tradicionalmente el poder y las masas campesinas de las zonas rurales que se han sentido tradicionalmente discriminadas por aquellas y que veían en Thaksin a un patrocinador de sus aspiraciones, pese a los intentos del mismo por deshacerse de todo tipo de mecanismos de rendición de cuentas y control de su gestión.¹¹⁰⁴

A estos casos de recesión cabe unir el de todos aquellos Estados autocráticos, cuya naturaleza ha permanecido inmutable; entre los que cabe destacar los supuestos de Irán –y de la mayoría de los estados del Próximo Oriente-, Bielorrusia, los estados de Asia Central, Corea del Norte, Birmania, Sudán, Zimbabwe –y otros estados del África Subsahariana-, Cuba y, especialmente el de China. Estado firmemente autocrático, pese a todo tipo de protestas –ya sean de estudiantes como en Tiannamen o de minorías étnicas- y análisis políticos o económicos sobre supuestas transiciones; China ha venido desarrollando un asombroso crecimiento económico anual por encima del 10 % que la va transformando en la segunda potencia mundial tras Estados Unidos –aunque también ha incrementado sus enormes desequilibrios- y prosiguió el proceso de liberalización del Partido Comunista Chino iniciada por Deng Xiapoing –que no supone, en modo alguno, una suerte de transición a la democracia-. Ha seguido incrementando su nivel de sofisticación en la represión y censura, imponiendo sus condiciones a compañías occidentales como *Microsoft* o *Google* y castigando únicamente a aquellos opositores que se expresasen de forma abierta frente al régimen. La consecuencia es, por tanto, el mantenimiento o incluso reforzamiento en el control estatal de origen maoísta y no la suavización del mismo. Asimismo, ha mantenido cierta tolerancia en diversos aspectos de carácter civil como la homosexualidad y realizado ciertos experimentos electivos a

¹¹⁰⁴ *Íbid*, ps. 74-83.

nivel intra partido y local y se ha ganado el agradecimiento de una parte de la población del país, que ha visto como su nivel de ingresos se incrementaba y salía de la pobreza a una velocidad enorme. En el lado opuesto también ha mantenido unos niveles de corrupción, de exposición a enfermedades o pandemias y contaminación del medio ambiente a niveles difícilmente tolerables.¹¹⁰⁵ Asimismo, habría incrementado su influencia en regiones como África o Latinoamérica, apoyando a regímenes autocráticos que les brindasen la consecución de intereses estratégicos –particularmente destacados en el ámbito de la industria extractiva.

Si, tal y como dice Diamond, estos nuevos o antiguos autócratas se han sentido intimidados y han visto su poder y supervivencia en peligro por el apoyo decidido de Occidente a otros gobiernos democráticos, esto habría provocado un efecto de reacción. Las políticas de expansión de la democracia, habrían visto su contraparte en el apoyo que diversos estados autocráticos han brindado a sus homólogos; manifestándose particularmente en la cada vez más estrecha alianza entre China y Rusia, que se manifestaría en el encuentro y las maniobras militares conjuntas –por primera vez en su historia- que desarrollarían en 2005. De igual modo, las revoluciones de colores, probablemente el último coletazo de la Tercera Ola, habrían provocado como consecuencia un incremento del rechazo de Rusia a la expansión tanto de la Unión Europea como de la OTAN y, al igual que Bielorrusia, habría incrementado su persecución a grupos de apoyo civil a la democracia, *think tanks*, partidos políticos y activistas. Si bien es probable que las condiciones que hicieron efectiva la Tercera Ola se hayan mantenido. Diamond ha observado muy certeramente dos aspectos que habrían conducido al cambio de contexto en el proceso democratizador del mundo y al resurgimiento autocrático, además de los factores ya explicados. El primero serían los efectos devastadores y contraproducentes de la Guerra contra el Terror y de la estrategia de expansión de la democracia –merced a una retórica idealista excesiva-, que fracasaría estrepitosamente –como ya vimos- en Afganistán e Irak, “generando un contexto geopolítico diferente”. El segundo sería el resurgimiento de los imperativos del realismo político, concretados en la necesidad de negociar con autócratas influyentes como Putin o Hu Jintao, a efectos de obtener intereses estratégicos comerciales o de seguridad.¹¹⁰⁶

¹¹⁰⁵ *Íbid*, ps. 227-237.

¹¹⁰⁶ *Íbid*, ps. 83-87.

Los hechos descritos por Diamond y la propia política exterior de la Administración Bush han conducido a una modificación en el debate académico. Si en los años 90, este había ido dirigido a cuestionar o apoyar la asunción o regularidad de que las democracias liberales no se hacen la guerra entre ellas. La política de expansión de la democracia de la Administración Bush ha llevado a la generación de dos debates académicos; el primero en torno a la posibilidad o no de exportar la democracia liberal como forma de gobierno a otros Estados; el segundo en torno al resurgimiento de los Estados autocráticos, debate particularmente intenso tras la denominada Guerra de Osetia del Sur.¹¹⁰⁷ El primer debate, ya en sus primeros coletazos ha dado lugar a algunas conclusiones interesantes, sobre el análisis de trabajos de diversa variedad y enfoques. Los análisis en torno a cuestiones como la moralidad de expandir la democracia, las cuestiones institucionales, culturales y de sociedad civil; así como la asistencia en la promoción de la democracia llevarán a cuestiones interesantes. En este sentido, Mansfield y Snyder, apoyándose en planteamientos iniciales ya observados en lo que respecta a aquellos Estados inmersos en transiciones a la democracia, analizan el no suficientemente estudiado aspecto de la promoción de la prosperidad mediante la expansión de la democracia. La consecuencia que obtienen resulta de enorme interés y apoya la evidencia de que los Estados envueltos en transiciones a la democracia, no solo son más proclives a verse envueltos en conflictos armados, dada la inseguridad de unas elites que pretenden asegurar sus intereses y la existencia de unas instituciones débiles; sino que tienden a asegurar sus intereses económicos promoviendo, si fuese necesario, el proteccionismo. Evidencia encontrada en diversos estados como Argentina o Brasil.¹¹⁰⁸

Por su parte Thomas L. Pangle, ha tendido a estudiar los orígenes filosóficos de la moralidad de expandir la democracia, remontándose al famoso debate de Tucídides entre los atenienses y sus argumentos para expandir la democracia entre las *póleis* griegas del momento. Aspecto histórico escasamente examinado por los diversos autores en torno al debate de la paz democrática. El impulso imperial e idealista de expansión de la democracia, que denominaré “vector ateniense”, se mantendría con el

¹¹⁰⁷ PLATTNER, M.F. (2009), “Introduction”, en BARANY, Z. Y MOSER R.G., eds. *Is Democracy Exportable?*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, ps. 1-12.

¹¹⁰⁸ MANSFIELD, E.D. y SNYDER, J. (2009), “Democratization, Conflict and Trade”, en BARANY, Z. Y MOSER R.G., eds. *Is Democracy Exportable?*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, ps. 205-221.

paso del tiempo y estaría presente en los debates ilustrados y en la aparición del modelo kantiano. El autor acaba reconociendo que, en el debate entre europeos y anglosajones sobre la cuestión de Irak, ambos tienen una razón parcial; si bien reconoce que hay muy pocos casos en los que se haya conseguido exportar la democracia mediante el uso de la fuerza, por lo que deberían caber únicamente medidas pacíficas a través de un “diálogo ideológico”, en el que se trate de modificar el comportamiento de ciertos estados mediante “sanciones pacíficas”, que atiendan al respeto a gobiernos –aunque no sean democráticos- y a preservar la estabilidad.¹¹⁰⁹

Seligson, Finkel y Perez Liñan han estudiado las políticas de asistencia democrática y, particularmente, la denominada USAID o ayuda o cooperación al desarrollo presupuestada por las diversas Administraciones Estadounidenses y han llegado a resultados llamativos que contradicen los planteamientos de otros autores en este debate reciente. Así, en vez de plantear si se debe o no promover la democracia, su investigación plantea la posibilidad de que esta funcione o no, y la conclusión es que, pese a la escasez de la misma –que, sin embargo se ha ido incrementado en los últimos años-, ésta ha tenido unos resultados notables cuando se ha implementado.¹¹¹⁰

Barany, por su parte, ha investigado el rol de la formación de ejércitos democráticos, en Estados intervenidos, partiendo del ejemplo negativo en el caso iraquí –su mayor error según él, junto con la no aportación de tropas suficientes para poder contrarrestar la insurgencia-. Esta disolución del ejército iraquí habría llevado a crear un vacío en cuestiones de seguridad, provocar que miembros del ejército se unan a la insurgencia, perder información vital de inteligencia, controlar de una forma más efectiva a los soldados y oficiales iraquíes, abrir las puertas a la entrada de insurgentes extranjeros o destruir la única institución común en una sociedad dividida. Más allá de la necesidad de trabajar durante un tiempo con el ejército nativo del Estado intervenido, el artículo recoge una nota de pesimismo, al afirmar que las soluciones deben variar para caso

¹¹⁰⁹ PANGEL, T.H. (2009), “The Morality of Expanding Democracy. A Historical-Philosophical Perspective”, en BARANY, Z. Y MOSER R.G., eds. *Is Democracy Exportable?*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, ps. 15-34.

¹¹¹⁰ SELIGSON, M.A., FINKEL, S.E. y PEREZ-LIÑAN, A. (2009), “Exporting Democracy, Does it Work?...*op.cit.*”, ps. 222-241.

concreto pues las circunstancias de diversas sociedades como el Japón post-Segunda Guerra Mundial o el Irak de 2003 son enormemente diferentes.¹¹¹¹

En lo que respecta a la redacción de una constitución en una nueva democracia; Carey investiga mediante la utilización de métodos cuantitativos, una serie de variables que le permitirán afirmar que; el incremento de la inclusividad en los periodos constituyentes, conduce a que el nuevo Estado sea notablemente más democrático, se establezca un mayor control o limitaciones al poder ejecutivo y, además, se incremente la estabilidad del Estado democrático. A mayor inclusión de actores, el índice de democratización será mayor. A esto cabría añadir que cuantos más actores existan, la dificultad para modificar una constitución será mayor. Dejando claro que no existe correlación alguna entre referéndum y democratización, el autor considera que una lección válida si se busca exportar la democracia, es que cuantos más actores institucionales sean incluidos en el proceso constituyente, más democratización habrá.¹¹¹²

Moser investigará, por su parte, los nuevos procesos de ingeniería electoral, como los que ya pudimos ver tanto en Bosnia como en Kosovo, a efectos de obtener los resultados deseados y, la conclusión no es demasiado esclarecedora. Para empezar el autor considera que con cada sistema electoral se pierde algún elemento central de la democracia, por lo que la utilización de los mismos no conduce a garantía alguna. En segundo lugar que debería rebajarse las expectativas despertadas en este sentido por los diferentes sistemas y no tienen un carácter tan predecible como el que se supone. Los sistemas electorales, por tanto, no pueden resolver los problemas existentes, porque además se adaptarían al contexto concreto del país. Por último, recomienda la mezcla de sistemas, reglas e incentivos de tal forma que se consiga en mayor número de aspectos positivos a la hora de celebrar unas elecciones.¹¹¹³

La construcción de una sociedad civil en aquellos estados donde se quiere implantar una democracia y la universalidad de los valores, así como el factor de la tolerancia, ha sido

¹¹¹¹ BARANY, Z. (2009), "Building Democratic Armies", en BARANY, Z. Y MOSER R.G., eds. *Is Democracy Exportable?*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, ps. 178-204.

¹¹¹² CAREY, J. M. (2009), "Does It Matter How a Constitution is Created", en BARANY, Z. Y MOSER R.G., eds. *Is Democracy Exportable?*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, ps. 155-177.

¹¹¹³ MOSER, R. G. (2009), "Electoral Engineering in New Democracies. Can Preferred Electoral Outcomes Be Engineered?", en BARANY, Z. Y MOSER R.G., eds. *Is Democracy Exportable?*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, ps. 131-154.

otro de los aspectos investigados. En este caso, Seligman plantea que en la actualidad los fundamentos de la modernidad occidental están en retroceso frente a dimensiones transnacionales, ya sean de factor étnico, religioso y una suerte de “encierro” en uno mismo de los diferentes grupos, influyendo con ello en el concepto de ciudadanía. Se impondría, por tanto, la necesidad de reconceptualizar lo propio y lo ajeno, en clara invocación a las diferentes tradiciones existentes, de forma que se pudiese organizar una sociedad civil pluralista, que lidiase con las diferentes formas de entender la moralidad.¹¹¹⁴

Más importantes, a nuestros efectos, son los hallazgos de Berman en relación a la sociedad civil, por cuanto que podrían llevar a reconsiderar muchos de los planteamientos realizados en este tema desde finales de los 90. Mediante el estudio de una serie de casos clásicos como el italiano o el alemán del periodo de Entreguerras y otros más actuales del Próximo Oriente; el autor llega a la conclusión de que el establecimiento de una sociedad civil no favorece necesariamente la democratización de un Estado cuando sus instituciones y su gobierno son débiles. Al contrario, si el citado ejecutivo es considerado débil o ilegítimo, la sociedad civil puede ser la base de movimientos contrarios a la democracia, que supusiesen la base para nuevos conflictos étnicos o políticos. El establecimiento de una sociedad civil, por tanto, no conduce necesariamente a la democratización de un Estado en cuestión, salvo cuando sus instituciones son sólidas y su gobierno legítimo, cuestiones que, evidentemente, son alcanzadas por las democracias consolidadas pero no por aquellos Estados en los que se quieren establecer nuevas democracias.¹¹¹⁵

La cuestión de la sociedad civil y la tolerancia será nuevamente abordada por Steven Fish. Utilizando métodos cuantitativos y cualitativos, obtiene algunos hallazgos interesantes, sobre cuya base explica que buena parte del fracaso de Estados Unidos en Próximo Oriente se ha debido a la mala imagen del mismo, así como a las sospechas existentes sobre la intención del mismo de promover la democracia en la región. Para intentar solventarlos el autor propone una mayor focalización en los sectores locales,

¹¹¹⁴ SELIGMAN, A. B. (2009), “Democracy, Civil Society and the Problem of Tolerance”, en BARANY, Z. Y MOSER R.G., eds. *Is Democracy Exportable?*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, ps. 110-128.

¹¹¹⁵ BERMAN, S. (2009), “Re-Integrating the Study of Civil Society and the State”, en BARANY, Z. Y MOSER R.G., eds. *Is Democracy Exportable?*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, ps. 37-56.

modificar las fuentes de asistencia nacionales –dado que buena parte de la asistencia suele venir de países del entorno y no de *outsiders*-, internacionalizar las fuentes –dado que la confianza de las poblaciones locales suele incrementarse cuando el origen está en una Organización Internacional y no en un Estado- y en la desestatalización de la ayuda –utilizando para ello a fundaciones como el Carter Center-.¹¹¹⁶

Nuevamente interesante serán las aportaciones e investigaciones realizadas por Chirot en relación a la cuestión del funcionamiento de la democracia en sociedades divididas. Las conclusiones son paradójicamente inexistentes, más allá del reconocimiento de la enorme diversidad y particularidades de cada caso concreto. Así, el autor reconoce que es difícil establecer una implementación democrática no violenta en fases de construcción estatal, cuando en Occidente, los procesos de construcción nacional – salvando el caso de Estados Unidos- se han realizado sobre la base de la persecución y exclusión de la mayor parte de las minorías. La violencia se convierte, a menudo, en una protagonista de esta etapa del desarrollo estatal. Reflexión que, nuevamente, lleva más a la incertidumbre que a la existencia de certezas sobre como expandir la democracia y las enormes dificultades que tiene la implementación de este tipo de políticas.¹¹¹⁷

Vistos los posicionamientos en torno a la posibilidad de exportar la democracia, algunos autores han llegado a una conclusión interesante, pero fácil de obtener viendo los resultados de esta política. Exportar la democracia no es posible. Es necesario entender el concepto de exportar como el traslado de instituciones democráticas intactas de un modelo –en este caso el occidental- a un Estado diferente, de tal forma que funcione como si se tratase de una democracia consolidada más. Las dificultades de tal empresa, tal y como vimos en los casos de Afganistán o Irak –y en los anteriores de Haití, Bosnia o Kosovo-, son enormes y no suelen ser coronadas con el éxito. Si la exportación no es posible, quedarían dos alternativas; la promoción y la asistencia. En el caso de la promoción, se plantean problemas parecidos pues partiríamos de un concepto de democracia liberal a la occidental –y en este caso a la estadounidense- que no siempre es necesariamente respaldada por aquellas poblaciones sobre las que se va a implantar. De tal modo, si un modelo no aceptado pretende ser construido con la oposición de

¹¹¹⁶ STEVEN FISH, M. (2009), “Encountering Culture”, en BARANY, Z. Y MOSER R.G., eds. *Is Democracy Exportable?*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, ps. 57-84.

¹¹¹⁷ CHIROT, D. (2009), “Does Democracy Work in Deeply Divided Societies”, en BARANY, Z. Y MOSER R.G., eds. *Is Democracy Exportable?*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, ps. 85-109.

población local alguna, naturalmente, el citado esfuerzo no va a funcionar. La asistencia quedaría, en tal caso, como única opción viable, si bien es necesario tener en cuenta que se trata de un proceso largo y costoso que no tiene que estar coronado necesariamente con el éxito.¹¹¹⁸

A nuestros efectos cabe afirmar, de hecho, que existe un problema aún mayor por resolver, porque hay una cuestión concreta que el debate en torno a lo que algunos han denominado recientemente de una forma un tanto arrogante y, probablemente, sin justificación *post-liberal peace*, es que la observación crítica es, en este caso, mucho más fácil que la constructiva. Si hay una cuestión que todos –o la mayoría- de los autores comparten, es el desconocimiento y la absoluta incapacidad para proponer una estrategia que sirva para expandir la democracia a otros Estados a través de cualquiera de las tres alternativas propuestas. Conocemos el diagnóstico y que es lo que necesita una democracia consolidada para funcionar y que la paz democrática impere, pero no sabemos cómo construirla ni tenemos estrategia alguna para conseguirlo, el único consenso académico existente está en el reconocimiento de nuestra incapacidad y desconocimiento para hacerlo –lo cual es más grave si tenemos en cuenta que estamos ante un debate más técnico y procedimental que teórico-. El debate académico, por otro lado y a diferencia de lo que sucedió en los 90, ha surgido después de constatar la existencia de numerosos fracasos empíricos –como los que hemos descrito- a la hora de seguir tal política y no a la inversa. Nuevamente, podemos concluir que la enorme particularidad de cada caso concreto y el desconocimiento absoluto sobre cómo hacer para expandir la democracia –reconocido prácticamente por la totalidad de los autores expuestos- se impone; únicamente los más optimistas proponen ciertos experimentos normativos, muy matizados tras una suerte de recomendaciones de prudencia y autorrestricción a la hora de llevar a cabo tal empresa. Si, de hecho, comparásemos la literatura sobre *state-building* y políticas de expansión de la democracia antes y después de la Guerra de Irak encontraremos que, frente al optimismo de la primera, la segunda ha desarrollado una visión mucho más realista, pesimista y prudente. Lo realmente curioso es que ninguno de estos autores proponga abandonar dicha política, a la vista del desconocimiento absoluto sobre cómo llevarla a cabo y de los enormes costes que

¹¹¹⁸ BERMEO, N. (2009), “Conclusion. Is Democracy Exportable?”, en BARANY, Z. Y MOSER R.G., eds. *Is Democracy Exportable?*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, ps. 242-263.

supone para sus promotores, cuando la evidencia empírica vista en capítulos anteriores y el reconocimiento expreso de los investigadores en la materia, ofrece una razón de peso para tal argumento político.

El fracaso en Irak, no solo ha afectado a la academia y ha generado debates en lo que respecta a cómo construir una democracia, sino a la esencia del propio idealismo wilsoniano. Muchos liberales internacionalistas –entre ellos Diamond, Ikenberry y otros- han pretendido desmarcarse del fracaso producido como resultado de la Guerra de Irak y han intentado afrontar las crecientes críticas de autores realistas, que han considerado esta estrategia política como peligrosa y errónea a la vista de los resultados. En este sentido y fundamentándose en los propios planteamientos de Wilson que, tal y como vimos, han tenido un carácter relativamente proteico y cambiante, han tendido a dar prioridad a otros conceptos fundamentados en el utopismo wilsoniano como la libertad de mercado, el multilateralismo y el concepto de democracia –unido al concepto de autodeterminación-.¹¹¹⁹ Estos idealistas –muchos de ellos demócratas- han rechazado las comparaciones realizadas entre la política idealista de Clinton y la de George W. Bush, llegando incluso a proponer alternativas normativas para la expansión de la democracia y a defender propuestas como la de la paz democrática sobre la base de Doyle –que, como vimos en el primer capítulo no debería ser la base de su fundamentación política, a diferencia de las propuestas realizadas por Russett y Rummel-. La actitud sincera del propio Wilson ante intervenciones como la realizada durante su mandato en México, también son utilizadas para defender la continuación de una política exterior moralista, basada en ideales y valores.¹¹²⁰

Sin embargo, también han tenido que afrontar críticas crecientes hacia esta política. De hecho, el rechazo a la Guerra de Irak por destacados estadistas de corte idealista como Madeleine Albright, no ha sido óbice para que tuviesen que justificar su posición al respecto de las políticas de expansión de la democracia y describir su comportamiento ante el Irak de Shaddam Hussein –sin llegar a negar su aprobación del derrocamiento del dictador-, llegando a criticar la política de “liberar países a la fuerza” –un tanto

¹¹¹⁹KNOCK, T. J. (2008), “Playing for a Hundred Years End...*op.cit.*, ps. 25-52. También en SLAUGHTER, A.M. (2008), “Wilsonianism in the Twenty-first Century”, en IKENBERRY, G.J. ed., *The Crisis of American Foreign Policy. Wilsonianism in the Twenty-first Century*, Ed. Princeton University Press, Princeton, ps. 89-110.

¹¹²⁰ *Ibidem*, ps. 110-117.

hipócrita viendo el discurso que había tenido la Administración de la que formó parte- ; pero manteniendo la necesidad del compromiso para lograr un Irak unido, democrático y estable, como el modelo que quiso hacer el presidente Bush para el Próximo Oriente; por las peligrosas consecuencias que un Estado frágil podría tener para la región.¹¹²¹

Asimismo, existen autores que comienzan a relacionar –como hace la presente tesis- el comportamiento idealista de las Administración de Clinton y Bush a la hora de promover las políticas de expansión de la democracia –sin negar sus diferencias, que hiciesen probable que en el caso de que venciese Al Gore, se hubiese intervenido en Afganistán, pero no en Irak-. Así, planteando la existencia de divisiones entre neoliberales –internacionalistas de la Administración Clinton- y neoconservadores, se plantea la existencia de una conexión fundamentada en el idealismo filosófico de la posguerra fría y la unión de 3 elementos –paz democrática, responsabilidad de proteger y elementos hegemónicos-, que plantearía la existencia de una cierta continuidad entre la política exterior de la Administración Clinton y la de la Administración Bush, tal y como aquí hemos venido sosteniendo, sin más diferencia que en cuestiones procedimentales y operativas –o de medios- como es la dicotomía unilateralismo/multilateralismo –por mucho que, de cara al idealismo clásico, esta diferencia tenga cierta relevancia teórica-.¹¹²²

Para ellos, “el gusano se habría introducido en la fruta”, en el momento en que tal alternativa fuese considerada aplicable de nuevo. La diferencia, como acertadamente sostiene Smith, no está en el concepto sino en el nombre, y la base –tal y como pudimos ver en el discurso de Anthony Lake en 1993, no tan distinto del de Bush de 2005 en su fundamentación teórica- en el mismo objetivo, consistente en hacer el mundo seguro para la democracia. Estos objetivos, compartidos por ambos partidos –demócratas y republicanos, pues no hay que olvidar que, como vimos en el capítulo IV, los neoconservadores no son sino una escisión del partido demócrata y tienen muchos partidarios en el mismo-, así como la profunda tradición de esta forma de entender el idealismo –que todavía está por ver que el propio Wilson compartiese- hacen que eliminar esta alternativa sea complicado, pues sus defensores son perseverantes y tienden a mantenerse firmes en sus convicciones políticas, independientemente de los

¹¹²¹ ALBRIGHT, M. (2003), *Madame Secretary...op.cit.*, ps. 346 y 657-660.

¹¹²² SMITH, T. (2008), “Wilsonianism after Iraq...*op.cit.*”, ps. 66-74.

resultados que las mismas provoquen.¹¹²³ Con todo, no hay que olvidar los planteamientos ya expuestos por Smith, en torno a que la influencia del idealismo wilsoniano, probablemente hubiese sido mucho menor, si el elemento pragmático y de aseveración “científica” de la paz democrática no lo hubiese acompañado, pues tales planteamientos no hubiesen ido mucho más allá de una suerte de *wishfull thinking* puramente filosófico.¹¹²⁴ Smith ampliaría sus planteamientos en un libro denominado explícitamente *A Pact with the Devil: Washington’s Bid for Supremacy and the Betrayal of the American Promise*, donde vuelve a poner énfasis en los planteamientos de los liberales intervencionistas, que hicieron que su posicionamiento y el de los neoconservadores de Bush fuese indistinguibles.¹¹²⁵

Otros autores como William Pfaff, partiendo de consideraciones parecidas, defienden explícitamente el retorno a las antiguas políticas del realismo. En este sentido, en un artículo escrito para *The New York Review of Books*, defendió una política internacional de tipo neokennaniana –no intervencionista-. En este artículo, el autor afirmaba –con razón- que Estados Unidos no tenía una suerte de estatus moral único en la historia y un rol que representar en la Historia de las Naciones –en clara referencia a la denominada doctrina del “Destino Manifiesto” y debería acabar con esta visión arrogante del mundo, reconocer que los Estados no comparten intereses, sino que muchas veces están en conflicto y volver a una política de equilibrio de poderes. Asimismo, defendería una política no intervencionista que evitase desastres como los de Vietnam o Irak –a las que se opusieron los grandes académicos del realismo- y reconocer que cada nación debe ocuparse de sus asuntos y ser gobernada como el hábito o la tradición dicte, ya que como bien decía Kennan “no somos sus guardianes” –“nunca lo seremos”-.¹¹²⁶ En el libro que desarrollaría su posicionamiento, el autor pone de manifiesto como la política exterior estadounidense habría ido cayendo en manos de una élite –tanto neoconservadora como liberal-demócrata-, que parece decidida a que quede al margen de cualquier escrutinio democrático, fomentando conflictos cuyos objetivos no han sido cumplidos y cuya comprensión parece no haber alcanzado. En lo que respecta a la rama neoconservadora, el autor sostiene que pese a su salida del poder con la Administración

¹¹²³ *Ibidem*, ps. 84-88.

¹¹²⁴ *Ibid*, ps. 66-69.

¹¹²⁵ SMITH, T. (2007), *A Pact with the Devil: Washington’s Bid for Supremacy and the Betrayal of the American Promise*, Ed. Routledge, Nueva York.

¹¹²⁶ PFAFF, W. (2007), “Manifest Destiny: a New Direction for America”, *The New York Review of Books*, 15 de febrero.

Obama, han conservado gran parte del capital intelectual y político acumulado, así como su influencia; añadiéndose a que parte de los miembros de la Administración Obama comparte parcialmente su pensamiento –inspirado por una utopía que tiene su origen en el pensamiento de las sectas protestantes estadounidenses, secularizada por la Ilustración- y por ello es enormemente complicado plantear una ruptura radical con tal política para cualquier Administración.¹¹²⁷

El pensador y destacado intelectual neorrealista, Stephen M. Walt parece compartir la visión de los autores anteriores, poniendo de manifiesto la enorme semejanza entre los posicionamientos de neoconservadores y liberales intervencionistas –poniendo como ejemplo a Wolfowitz y Susan Rice-. Para él la diferencia estaría más en cuestiones de forma y algunos aspectos multilaterales –por ejemplo su mayor confianza en las instituciones internacionales- y menos en el contenido de su política.¹¹²⁸ Mearsheimer parece compartir esta misma visión pese a reconocer la diferencia de enfoque asentada, especialmente, en el papel de las instituciones internacionales y los procesos de *nation-building* de los liberal demócratas –evitando grandes fracasos en política exterior- frente al unilateralismo y la visión “imperial” de los neoconservadores o su creencia en la facilidad de exportar la democracia una vez producido el cambio de régimen –lo que les llevaría al fracaso en Irak-. Por causa de ambos grupos ideológicos y su estrategia de *Global Dominance*, Estados Unidos se habría embarcado en una serie de guerras imposibles de ganar, que conducirían al establecimiento de procesos de *nation-building* y operaciones de contrainsurgencia insostenibles, que no han tenido éxito en ninguno de los grandes supuestos ya observados y ha tenido efectos contraproducentes a la hora de combatir el terrorismo y evitar la proliferación de armas de destrucción masiva. El autor por tanto propondrá abandonar el negocio de “exportar la democracia” –remarcando el hecho de que es prácticamente imposible hacerlo mediante la fuerza- y empezar a plantear la necesidad de no inmiscuirse en los asuntos de otros Estados –para lo que no tendría ni recursos ni autoridad moral- y volver a una estrategia de *off balancing*; evitando el surgimiento de otras potencias hegemónicas regionales, bajar el perfil de su presencia militar global, retirando las tropas tanto de Afganistán como de Irak –con esta estrategia solo debería intervenir en las 3 regiones más importantes para su seguridad

¹¹²⁷ PFAFF, W. (2007), *The Irony of Manifest Destiny...op.cit.*, ps. 170-190.

¹¹²⁸ WALT, S.M. (2011), “What Intervention in Libya tell us about the neocon-liberal alliance”, *Foreign Policy*, 21 de marzo.

nacional- y concentrándose en la empresa más importante para la política exterior estadounidense del futuro: la contención de China, su probable rival por la hegemonía global.¹¹²⁹

Otros como Lieven y Hulsman en *Ethical Realism*, defendieron una suerte de sustitución de las políticas de expansión de la democracia por “la Paz Capitalista”, asentada sobre el desarrollo de instituciones sólidas y responsables, apertura de los mercados y establecimiento de un Estado de Derecho, que resultaban mucho más fáciles de vender a los autócratas que las reformas democráticas.¹¹³⁰ Otros autores como Jeffrey Sachs reconocen que la política exterior de la Administración Bush no ha beneficiado precisamente el proyecto de expandir la democracia y que las políticas de expansión de la democracia no son el instrumento ideal para lidiar con autocracias como Rusia o China-, como tampoco lo es siempre el neoliberalismo para acabar con la pobreza, pues cada caso es diferente y necesita una receta distinta a aquella “genérica” en la que se empeñaron las Administraciones de Clinton y Bush.¹¹³¹ Flynt Leverett, experto estadounidense en el Próximo Oriente, igualmente, reclamaría el retorno a una política realista como la sostenida por Bush padre.

Traub, en cambio, en su famoso libro sobre la *Freedom Agenda*, sostenía que las políticas realistas de no intervención no eran aplicables hoy en día por ser consideradas arcaicas o reaccionarias. Que la inocencia de las políticas de expansión de la democracia es preferible a los argumentos realistas y que no se debe hacer contrastar la estabilidad del Próximo Oriente con la democracia, pero si buscar objetivos más limitados y aceptar los resultados electorales aunque no gusten –por ejemplo las victorias islamistas-, apostando por soluciones como el “Proyecto de Seguridad Nacional” elaborado por la Universidad de Princeton. Asimismo, defiende que exagerar la incapacidad americana es tan peligroso como exagerar su capacidad para influir en los asuntos globales. Los planteamientos de Smith en torno a la perseverancia de los defensores del idealismo wilsoniano, pese a sus errores, queda puesto de manifiesto una vez más, máxime cuando se asienta sobre los elogios hacia la promoción de la democracia –jeffersoniana- de

¹¹²⁹ MEARSHEIMER, J. J. (2010), “Imperial by Design...*op.cit.*

¹¹³⁰ HULSMAN, J. y LIEVEN, A. (2006), *Ethical Realism. A Vision for American Role's In the World*, Ed. Pantheon, Nueva York.

¹¹³¹ SACHS, J. D. (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*, Ed. Penguin, Nueva York.

Obama –realista más o menos confeso y admirador de la política exterior de Bush padre-.¹¹³² Pese a todo, como crítica de la política llevada a cabo por neoconservadores y liberales intervencionistas durante los últimos 20 años, comienzan a aparecer estudios empíricos que desaconsejan proseguir con una política que ha dado unos resultados tan cuestionables.

En este sentido, es particularmente destacable el estudio empírico de los profesores Enterline y Greig. En este estudio, donde se analizan comparativamente 43 intentos de imponer la democracia liberal –utilizando el famoso índice *Polity III*- como forma de gobierno desde principios del siglo XIX mediante el uso de la fuerza –tanto a nivel de derrota en guerra como de imposición colonial- pretenden hallarse evidencias que ofrezcan luz sobre los casos de Afganistán e Irak, ya comentados y su posible comparación con los supuestos de Alemania y Japón tras la II Guerra Mundial. Los hallazgos no dejan de ser interesantes. Según los autores a medida que la institucionalización democrática de los Estados o sus indicadores de desarrollo económico son mayores y su división étnica o religiosa menor; sus posibilidades de desarrollar una democracia liberal se incrementan. En cualquier caso, se establece que durante los 10 primeros años posteriores a la imposición, el 40 % de casos fracasa y en los 40 siguientes el 30 % restante. El índice de fracaso total se eleva hasta el 63 % de casos, pero este se incrementa cuando hablamos de Estados con las divisiones sociales o escaso desarrollo existente –reduciéndose el porcentaje de éxito hasta un 16 %-. Asimismo, cuando la imposición no es fruto de un sistema colonial –que tiende a tener un mayor conocimiento del contexto- como sucede en tiempos de la Posguerra Fría o se ha impuesto con posterioridad a la II Guerra Mundial, el índice de fracaso tiende a ser todavía mayor.¹¹³³ Semejante estudio pone de manifiesto las enormes dificultades de que los casos que hemos analizado a lo largo de este trabajo lleguen a buen puerto y de que estamos ante procesos profundamente largos y difíciles que tienen más posibilidades de fracaso que de éxito. En la práctica todos ellos parecen albergar las condiciones necesarias para su fracaso; exponiendo de forma bastante clara el fallo de las grandes estrategias idealistas predominantes en la Posguerra Fría y su quiebra ante el contexto local contra el que se estrellarían.

¹¹³² TRAUB, J. (2008), *The Freedom Agenda...op.cit.*, ps. 219-238.

¹¹³³ ENTERLINE, A.J. y GREIG, J. M. (2008), “Against All Odds? The History of Imposed Democracy and the Future of Afghanistan & Iraq”, *Foreign Policy Analysis*, nº 4, ps. 321-347.

Algunos autores comienzan también a plantear una de las ideas principales planteadas en el presente trabajo. Esto es, la responsabilidad de los autores académicos de teorías que han tendido a ser utilizadas por los decisores políticos con consecuencias contraproducentes y desastrosas. De esta manera y nuevamente citando a Tony Smith, se plantea la idea de que pese a las aportaciones realizadas –principalmente en el debate de los años 90- por la paz democrática, las mismas quedarían oscurecidas por las consecuencias negativas derivadas de la utilización y aplicación de las teorías de determinados autores –salvando a Michael W. Doyle- como Russett en un momento en el que los partidarios de dicha teoría deberían realizar una honda reflexión sobre las consecuencias de sus planteamientos, los medios a utilizar para lograr sus fines y, particularmente, su influencia en lo que respecta a la política exterior de la Administración de George W. Bush. Asimismo, destaca de nuevo como la paz democrática supuso una forma de legitimar la política y el discurso neowilsoniano sobre bases “pseudocientíficas” que han conducido a tales resultados.¹¹³⁴

En este sentido, uno de los autores que participaron en los años 90 en el gran debate sobre la paz democrática, John M. Owen, aún reconociendo las consecuencias negativas de dicha política –particularmente su papel a la hora de justificar e imponer la democracia a la fuerza en Irak¹¹³⁵- sostiene que la responsabilidad no estaría tanto en los autores académicos o en la tradición científica de la paz democrática como en la propia tradición liberal de la política exterior estadounidense, que favorecería una política de tales características. Citando a Burke, destacaría que algunas cuestiones que metafísicamente pueden ser verdaderas, son falsas moral y políticamente, lo que aplica dicha teoría.¹¹³⁶ Igualmente, Anna Geis plantea la idea de la relación entre intelectuales y políticos, particularmente acentuada en el caso estadounidense –frente a supuestos como Alemania-, planteando los riesgos que tuvo por parte de los autores del concepto –aún dudando de si se les puede hacer responsables- cuando presentaron la paz democrática como un hecho y plantearon la idea como una cuestión altamente racional, que serviría para justificar el discurso de los líderes políticos. Con todo, sostiene que ninguna teoría es puramente científica y siempre puede ser utilizada torticeramente para

¹¹³⁴ SMITH, T. (2011), “Democratic Peace Theory...*op.cit.*, ps. 151-157.

¹¹³⁵ Lo que reconoce compatible con otras explicaciones como las ya expuestas en el capítulo anterior.

¹¹³⁶ OWEN, J.M. (2011), “Liberal Tradition, not Social Science”, *International Relations*, vol. 25, n° 2, ps. 158-163.

justificar objetivos y fines políticos; la paz democrática no es el primer caso y no será el último. Con todo considera necesario introducir ciertas dosis de moderación y autorrestricción en tales políticas.¹¹³⁷

Piki Ish-Salom defiende la ausencia de responsabilidad de dichos autores sobre la base de la complejidad de los procesos sobre los que las ideas son trasladadas a la realidad del mundo político, lo que fundamenta la falta de control del académico sobre la aplicación práctica de su trabajo.¹¹³⁸ Christopher Hobson, sin embargo, plantea una visión crítica en el debate sobre la responsabilidad de los autores que plantearon el concepto de la paz democrática. Destaca que los planteamientos de la idea de la paz democrática en realidad han servido para plantear que los Estados autocráticos podrían ser una amenaza para la zona de paz propuesta por dicha teoría y que la relación de los defensores de la misma con la política de la Administración de George W. Bush ha sido de franco silencio, criticando a Russett –uno de los principales defensores como vimos de la idea de crear una “zona de paz”- por sus planteamientos en “Bushwhacking the Democratic Peace”, que cité en el capítulo I- y exponiendo las implicaciones que muchos de sus autores redactaron de cara a la política exterior estadounidense. Crítica el silencio o la ignorancia de posturas alternativas, reclamando a sus autores la necesidad de confrontarlo con otras ideas.¹¹³⁹

Como colofón a este debate es igualmente destacable, como conclusión, la posición al respecto del propio autor original de la tesis de la paz democrática; Michael W. Doyle, en el sentido de lo planteado en el Capítulo I –reconocido por autores como Tony Smith-. Recuperando el posicionamiento liberal de John Stuart Mill y sobre la base de la idea de que la democracia es el gobierno del pueblo y para el pueblo, reafirma la idea – en relación a la polémica intervención en Libia, pero igualmente aplicable a los casos de Afganistán e Irak- de que la promoción de la democracia y los derechos humanos deben derivar del auto-gobierno y no de leyes o imposiciones de gobiernos extranjeros. “A no ser que los ciudadanos se vean a sí mismos como un cuerpo colectivo y estén preparados para pagar impuestos, defender sus fronteras, y someterse al gobierno de la

¹¹³⁷ GEIS, A. (2011), “Of Bright Sides and Dark Sides: Democratic Peace Beyond Triumphalism”, *International Relations*, vol. 25, nº 2, ps. 164-170.

¹¹³⁸ ISH-SHALOM, P. (2011), “Don’t Look Back in Anger”, *International Relations*, vol. 25, nº 2, ps. 178-184.

¹¹³⁹ HOBSON, C. (2011), “The Sorcerer’s Apprentice”, *International Relations*, vol. 25, nº 2, ps. 171-177.

mayoría, la democracia es insostenible” dice Doyle. Si los extranjeros son incapaces de liberarse por sí mismos pueden caer en tres trampas: 1-el gobierno puede verse incapaz de gobernar e incluso derivar hacia una guerra civil por ser incapaz de movilizar en su apoyo a la población –Irak-; 2- El gobierno puede depender del apoyo extranjero para mantenerse y con ello convertirse en un Estado clientelar –Afganistán o Vietnam- o 3-reproducir una nueva tiranía. En cualquier caso cualquiera de los tres resultados posibles lleva a una situación que produce una serie de dilemas morales difíciles de resolver.¹¹⁴⁰ El resultado, por tanto, pondría en cuestión las propias intervenciones destinadas a imponer la democracia mediante el uso de la fuerza.

El segundo debate generado por el cambio de contexto es menos serio desde un punto de vista académico y algo más “sensacionalista”, pero no menos interesante a nuestros efectos. El del retorno de los Estados autocráticos a la primera línea de la política internacional. En este sentido han empezado a oírse voces que plantean el resurgimiento de estos Estados a un nivel no visto desde hace más de veinte años, cuestionando la legitimidad democrática de la Posguerra Fría, de la que tanto han hablado Fukuyama y otros autores. En esencia y dentro de estas nuevas aportaciones, tendríamos que distinguir entre aquellos que tratan el retorno de los Estados autocráticos como tales y aquellos que hablan del ascenso de un mundo no occidental en general; siguiendo la estela del roll-back de Diamond, ya expuesto.

Entre los primeros ha destacado, particularmente, un autor neoconservador como es Robert Kagan. Kagan, en un conocido artículo de 2007, más tarde convertido en libro – de calidad inferior al primero-; que ha tratado esta cuestión. En esta obra, Kagan analiza el despegue y creciente influencia de dos poderosos Estados autocráticos como son Rusia o China. El éxito de ambas en tiempos recientes habría llevado a un nuevo retorno a la antigua competición entre Estados y no a la paz democrática ni al fin de la historia. Estos Estados autocráticos estarían, además, combatiendo la política de condicionalidad impuesta por Occidente en aquel periodo y apoyando a algunos de los Estados autocráticos menos deseables como serían Corea del Norte, Sudán, Zimbabwe y tantos otros, estableciendo una nueva alianza con la creación de la Organización de Cooperación de Shanghai. La naturaleza autocrática del régimen chino evitaría, según

¹¹⁴⁰ DOYLE, M. W. (2011), “The Folly of Protection. Is Intervention Against Qaddafi’s Regime Legal and Legitimate?”, *Foreign Affairs*, 22 de marzo.

Kagan, cualquier tipo de apoyo o condena a gobiernos autocráticos que actuaran de la misma forma que ellos- y la continua expansión de la OTAN y de la Unión Europea hacia el Este, incrementaría la animadversión de Rusia hacia tal expansión occidental en una región clave para su seguridad nacional. Es de destacar, que si bien el análisis de Kagan es certero a la hora de explicar la realidad, no lo parece tanto –ni tan coherente- a la hora de dar razones de la motivación de tal política ni a la hora de proponer precisamente como alternativa, la misma política de expansión de la democracia que había conducido a los citados fracasos; poniendo de manifiesto su orientación neoconservadora.¹¹⁴¹

El profesor israelí Azar Gat, también ha puesto de manifiesto su posición en el debate con un artículo escrito para la revista *Foreign Affairs* sobre el retorno de las grandes potencias autocráticas. El citado académico utiliza un nuevo concepto para definir el modelo alternativo que Rusia y China están ofreciendo en estos momentos al mundo, el del capitalismo autoritario. Un nuevo modelo que combinaría autoritarismo político y economía de mercado. Un modelo exitoso fundamentado en el crecimiento económico chino y en el resurgimiento económico y político ruso. Planteando la idea de que, a diferencia de lo que ocurrió con los regímenes autoritarios marxistas, la derrota de sus inmediatas antecesoras –la Alemania Nazi y el Japón Imperial- se produjo a raíz de la escasez de recursos y del tamaño de su economía frente a las grandes democracias, y no tanto a que su capacidad para movilizar recursos fuese inferior a la de las mismas, el ascenso de Rusia y de China podría tener una relevancia aún mayor. El desafío para Occidente, por tanto, sería mayor que el que supusieron Alemania y Japón en la II Guerra Mundial.¹¹⁴²

Es de destacar que ambas matizaciones, si bien expresan un hecho reconocido, como es el del ascenso de ciertas potencias autocráticas, matizarán que los equilibrios de poder actuales aún siguen siendo favorables a Occidente y que el modelo que plantea tiene sus limitaciones dada la fragilidad –pese a su creciente fortaleza económica y política- de ambos regímenes. Pero algunos se preparaban para un cambio de circunstancias. Ya, a finales del periodo de gobierno correspondiente a la Administración Bush, algunos

¹¹⁴¹ KAGAN, R. (2007), “End of Dreams, Return of History. International Rivalry and American Leadership”, *Policy Review*, nº 144, agosto/septiembre.

¹¹⁴² GAT, A. (2007), “The Return of Authoritarian Great Powers”, *Foreign Affairs*, vol. 86, nº 4, julio/agosto, ps. 59-69.

autores estadounidenses temían que los desastrosos efectos producidos por el conflicto de Irak y la perniciosa política de expansión de la democracia condujese a numerosos Estados –por ejemplo, los del Próximo Oriente- a prestar su apoyo a una China que no les requería cláusulas de condicionalidad en la ayuda y, además, necesitaba las fuentes energéticas que la región podía prestarles. Se llegó incluso a analizar un posible cambio de alianzas en el que apoyos democráticos incondicionales como Japón o la Unión Europea, pudiesen retirar su apoyo a Estados Unidos y aliarse con Rusia o China ante las circunstancias cambiantes de poder y el creciente deterioro de la imagen estadounidense.¹¹⁴³

Con todo, este debate no saltó a la opinión pública hasta el conflicto de Osetia del Sur, que tendría como consecuencia un enorme debate en torno al resurgimiento del poder de Estados con regímenes autoritarios. Así, la periodista Chrystia Freeland, al albur del éxito de las Olimpiadas celebradas en China y del citado conflicto habla de “una nueva era de las autocracias” que habría desterrado –en la medida de lo planteado por Kagan- los sueños sobre el Fin de la Historia, que recogieron el espíritu de la Posguerra Fría.¹¹⁴⁴ Por otra parte, el diplomático de Singapur, Kishore Mahbubani, denuncia la ignorancia de Occidente y la inexistencia de una estrategia clara a la hora de relacionarse con potencias autocráticas como el mundo islámico, Rusia o China, planteando que la alianza estadounidense con Israel en el Próximo Oriente constituye un regalo geopolítico para ésta última.¹¹⁴⁵ También Fukuyama plantearía su visión personal del asunto –coincidente con estos nuevos críticos- reafirmando el retorno de la historia en compañía de Rusia, pero afirmando sus convicciones, pese a todo, en la idea del “realismo democrático” a la que ya hicimos referencia como guía política.¹¹⁴⁶ Otros periodistas se han apuntado también a este debate.¹¹⁴⁷ Pero el debate sobre el resurgimiento de los Estados autocráticos –particularmente Rusia y China- va más allá de esto.

¹¹⁴³ BRZEZINSKI, Z. (2007), *Second Chance... op.cit.*, ps. 205-216.

¹¹⁴⁴ FREELAND, C. (2008), “The New Age of Authoritarianism”, *Financial Times*, 11 de agosto.

¹¹⁴⁵ MAHBUBANI, K. (2008), “The West is Strategically Wrong on Georgia”, *Financial Times*, 20 de agosto.

¹¹⁴⁶ FUKUYAMA, F. (2008). Russia and a New Democratic Realism. *Financial Times*. 2 de septiembre..

¹¹⁴⁷ KELLER, B. (2008), “China and Russia send a message to the U.S.: History’s Back”, *International Herald Tribune*, 18 de agosto. También SANGER, D. E. (2008), “Democracy Limited”, *The New York Times*, 18 de Mayo.

El ascenso económico y político de China en los últimos tiempos ha sido una de las cuestiones que más ríos de tinta ha hecho caer, no solo en ámbitos académicos, sino también políticos y especialmente económicos. El brutal crecimiento disfrutado por uno de los países más poblados del mundo, llega a hacer plantear a los distintos investigadores, políticos y economistas¹¹⁴⁸, cual es el futuro que le espera tanto a ella como al mundo occidental en un futuro. La percepción occidental en torno a ésta cuestión es diversa y confusa, a menudo dividida por áreas de conocimiento. Los economistas no tienen o han tenido menos temeridad a la hora de plantear su admiración por el “modelo chino”.¹¹⁴⁹ Al respecto, la mayoría de ellos opta por llegar a una colaboración mutuamente beneficiosa para ambas partes, ignorando prácticamente en su totalidad la mayoría de los argumentos políticos en contra.¹¹⁵⁰ Únicamente en materia energética mantienen enormes reservas en relación a un asunto considerado estratégico para las sociedades occidentales, que China podría amenazar.

Desde el punto de vista político, la cuestión es bien diferente. La mayoría de los autores han puesto énfasis¹¹⁵¹ en el carácter autocrático de China, en la vulneración de derechos humanos de parte de su población como es el caso de los uigures o los tibetanos y en la falta de libertades del resto de sus ciudadanos.¹¹⁵² La opinión más extendida en relación a una posible democratización de China es la lentitud de los avances, si alguna vez se produce, será a muy largo plazo.¹¹⁵³ Todo ello a pesar de las reformas iniciadas por China y tendentes, según ellos, a incrementar el grado de democratización a nivel interno.¹¹⁵⁴ Uno de los grandes críticos de la política estadounidense de *engagement* hacia China es el autor neorrealista John J. Mearsheimer, que planteó ya en 2001 que los juegos de poder entre las grandes potencias estaban lejos de haber acabado y que en el Este Asiático existía una suerte de equilibrio de poderes entre Estados Unidos, Rusia

¹¹⁴⁸ IKENBERRY, G. J. (2008), “The Rise of China and the Future of The West. Can the Liberal System Survive?”, *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 1, enero/febrero.

¹¹⁴⁹ “Todas las miradas sobre China”, *BBC Mundo*, 23 de Mayo de 2005.

¹¹⁵⁰ Véase por ejemplo: PAULSON JR, H. M. (2008), “A Strategic Economic Engagement. Streghtening U.S.-Chinese Ties”, *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 5, septiembre/octubre. También BERGSTEN, C. F. (2008), “A partnership of Equals. How Washington Should Respond to China´s Economic Challenge”, *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 4, julio/Agosto.

¹¹⁵¹ Entre ellos los autores de la Paz Democrática.

¹¹⁵² Ver por ejemplo el último informe de Freedom House (uno de los indicadores más utilizados por los defensores de la Teoría de la Paz Democrática, correspondiente a 2008. También se recoge en el último informe de Amnistía Internacional, correspondiente a 2008.

¹¹⁵³ LIN, G. (2004), “Leadership Transition, Intra-Party Democracy, and Institution Building in China”, *University of California Press*, marzo-abril. También THORNTON, J. L. (2008), “Long Time Coming. The prospects for Democracy in China”, *Foreign Affairs*, vol. 87, nº1, enero/febrero, 2008.

¹¹⁵⁴ Dentro del partido comunista chino.

y China. De los tres, el Estado con más posibilidades para convertirse en una superpotencia mundial dado su tamaño, población y recursos sería China. Esta estrategia estaría fundamentada en afirmaciones inciertas –cuando no equivocadas–, como es la idea de que integrar a China en el sistema y favorecer su crecimiento económico –y una transición a la democracia–, favorecería el futuro comportamiento pacífico y responsable de la misma. Es por ello que, Estados Unidos, siguiendo una estrategia basada en el neorrealismo ofensivo, debería abandonar la postura acomodaticia que tanto la está beneficiando y desarrollar una estrategia de contención que redujese su crecimiento económico lo máximo posible.¹¹⁵⁵

A pesar de la celebridad del caso de China en círculos académicos o políticos, la puerta para el estado chino de cara a la opinión pública occidental y mundial fueron las Olimpiadas. En un principio fueron muy discutidas y atacadas por los argumentos antes expuestos¹¹⁵⁶, con carácter contraproducente para el régimen. No obstante, no hay más que leer cualquier periódico deportivo del momento para ver como acabo el asunto y hasta qué punto China fue alabada por el grado de organización y espectacularidad de las mismas. Las Olimpiadas Chinas se convirtieron en el mejor escaparate para su régimen a nivel global, anunciando una nueva era.

A efectos del discurso paradigmático occidental de la Posguerra Fría, el simple hecho del ascenso de China supone un grave problema. Una de las justificaciones que se plantearon en relación a la aplicación política de la Paz Democrática es la necesidad de alcanzar un mundo estable, seguro, pacífico y próspero, que solo las democracias liberales pueden traer. De todos estos pilares el “modelo chino” cuestionaría al menos tres, y eso siempre que tomásemos como hipocresía el discurso tendente a la consecución de la paz mundial. No obstante, el que se encuentra más dañado desde la propia perspectiva occidental es el cuarto. China ha demostrado con creces, que elevados índices de crecimiento económico son posibles, sin necesidad de transformar su régimen político en una democracia liberal a la occidental. Ésta situación ha sido ya expuesta no solo a investigadores, líderes políticos o economistas; también a la opinión

¹¹⁵⁵ MEARSHEIMER J. J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics...op.cit.*, ps. 396-402.

¹¹⁵⁶ ECONOMY, C. E. y SEGAL, A. (2008), “China’s Olympic Nightmare. What the Games Mean for Beijing’s Future”, *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 4, julio/agosto, 2008

pública global a través de sus Juegos Olímpicos, legitimando de paso al propio gobierno chino.

No obstante, el cuestionamiento y desafío al discurso y la aplicación política de la paz democrática no solo es de facto sino también expreso. Desde un primer momento, la política tendente a la imposición de la democracia se observó con desconfianza¹¹⁵⁷, no solo en China, sino en muchos Estados asiáticos. Sin embargo, la oposición hacia la política tendente a la expansión de la democracia, se hizo expresa y notoria tras la guerra de Irak. Éstas críticas se han llegado a realizar desde conductos oficiales. Uno de los ejemplos más destacados, sin ser el único, es la crítica realizada a ésta política por Zhang Zhiming¹¹⁵⁸, miembro del consejo del Instituto Popular Chino de Asuntos Exteriores.¹¹⁵⁹ Conforme al autor, las políticas tendentes a acabar con la tiranía e imponer la democracia, no son sino un medio de extender la influencia occidental a nivel global. Se pregunta donde acabará la política tendente a la expansión de la democracia. Critica la hipocresía occidental y afirma que la política tendente a la expansión de la democracia no es solo inmoral, sino también ilegal.

Considera que los Estados occidentales tienen una actitud expeditiva que compara con el darwinismo social, afirmando que la democracia es el instrumento fraudulento de la hipócrita dictadura burguesa, que la violencia es la esencia de la democracia en Estados Unidos y que la verdadera democracia es económica y social. Recomienda democratizar las Relaciones Internacionales antes que expandir la democracia al resto del mundo. Hay autores chinos que reconocen que la imposición de la democracia fue uno de los factores principales de la guerra de Irak, aunque no el único y considera que este intento de trasladar la democracia y los valores occidentales a otras partes del mundo está destinado al fracaso.¹¹⁶⁰ Éste tipo de políticas habría enemistado a Estados Unidos con la mayor parte de la población mundial y concretamente con la opinión pública en los países islámicos. China percibe asimismo la política tendente a fomentar la expansión de la democracia, como una forma de extender la influencia occidental y concretamente

¹¹⁵⁷ O'DWYER, S. (2003), "Democracy and Confucian Values", *Phylosophy East and West*, vol.53, nº.1, enero.

¹¹⁵⁸ ZHIMING, Z. (2005), "Promoting Democracy in International Relations", *Foreign Affairs Journal*, nº 68, noviembre.

¹¹⁵⁹ Y director de la revista china *Foreign Affairs Journal*.

¹¹⁶⁰ BAOLAI, L. (2005), "Impact of the Iraq War on the Middle East Situation", *Foreign Affairs Journal*, nº 68, noviembre. DANPIN, Y. y LIANGGUO, J. (2005), "Impact of the Iraq War on World Patten", *Foreign Affairs Journal*, nº 68, noviembre.

estadounidense por el globo, considerándola como un instrumento para preservar la llamada “Pax Americana”¹¹⁶¹ y que utiliza contra China.

La política tendente a la expansión de la democracia es además altamente incompatible con los principios de la política exterior china, que se atribuyen a su antiguo líder, Deng Xiaoping.¹¹⁶² También con el discurso que mayoritariamente sostienen, con base en el respeto absoluto a la soberanía nacional y en la creación de un mundo multipolar, donde Estados Unidos no sea la única potencia hegemónica. Es el discurso que justificaría la alianza con Rusia.¹¹⁶³ Existen también una serie de ámbitos en los cuales la política exterior china se ha considerado como desafiante, frente a este proyecto occidental de expansión de la democracia liberal. Probablemente el más importante de todos sea la cuestión de la ayuda al desarrollo.

Ya desde los años 90 en plena efervescencia idealista y en el apogeo de la aplicación de las políticas de paz democrática, se estableció para aquellos supuestos de cooperación al desarrollo, en los que Estados occidentales ofrecen ayuda a estados en vías de desarrollo¹¹⁶⁴, una serie de cláusulas de condicionamiento.¹¹⁶⁵ Estas cláusulas establecían que aquellos estados que recibiesen la ayuda debían cumplir una serie de requisitos relativos al buen gobierno. Sin duda la realización de las oportunas reformas tendentes a la democratización del estado y el respeto a los derechos humanos de la población, eran los dos más importantes. El desembarco y la creciente presencia de China en África,¹¹⁶⁶ parece haber contribuido a cambiar ésta situación. Alegando el respeto a la soberanía de cada estado, China no ha establecido en ningún momento estos requisitos, justificando la concesión de éstas ayudas en cuestiones de interés nacional. Por ejemplo de carácter energético y estratégico.

¹¹⁶¹ YUANHONG, D. (2005), “A short Analysis of the U.S. Global Strategy”, *Foreign Affairs Journal*. nº 75, diciembre.

¹¹⁶² QIANG, S. (2005), “Reflection’s on Deng Xiaoping Thesis about War and Peace in the Current World”, *Foreign Affairs Journal*, nº 73, diciembre. QIUTIAN, L. (2005), “The Five Principles of Peaceful Coexistence and Chinese Diplomacy”, nº 74, diciembre.

¹¹⁶³ YUANYING, P. (2005), “China-Russia-India. “Strategic Triangle”—Its Origin, Nature and Future”, *Foreign Affairs Journal*, nº 77, diciembre, 2005.

¹¹⁶⁴ Particularmente en el caso de África.

¹¹⁶⁵ OYA, C. (2006), “The Political Economy of Deveolpment Ais as Main Source of Foreign Finance for Poor African Countries: Loss of Policy Space and Possible Alternatives from East Asia”, presentada en *Second Annual Conference of the International Forum on the Comparative Political Economy on Globalization*, 1-3 de septiembre.

¹¹⁶⁶ “China lidera la nueva conquista de Africa”, *Afrol News*, 3 de noviembre de 2006. “China y Africa. Amores ¿sin interés?”, *BBC Mundo*, 16 de mayo de 2007.

Si bien se han encontrado aspectos positivos en la concesión de éstas ayudas¹¹⁶⁷, alegando asimismo una similitud entre el comportamiento de China ahora y el de los Estados occidentales hace 20 o 30 años, precisamente en el momento en que el discurso y las políticas del realismo eran las predominantes; el apoyo político de su diplomacia a algunos de los regímenes más cuestionados del continente africano, como los de Sudán o Zimbabwe y su contribución a la desaparición de éste régimen de condicionalidad incipiente¹¹⁶⁸, le han granjeado no pocas críticas. Se ha criticado asimismo en numerosas ocasiones a la diplomacia china, su falta de escrúpulos en la consecución de sus objetivos y el apoyo a éste tipo de “autocracias sangrientas”.¹¹⁶⁹ Otro ejemplo que se situaría fuera de África es el de la dictadura birmana, igualmente destacada por la vulneración de los derechos humanos de sus propios ciudadanos. Es lo que la percepción de algunos autores occidentales ha venido a denominar, la nueva diplomacia de la dictadura.¹¹⁷⁰

Es de destacar, al respecto, que la mayoría de críticas planteadas por parte de líderes e intelectuales chinos –mientras que los occidentales debatían cual debía ser la naturaleza de la relación política que tuviese con China, aparecieron a partir del discurso inaugural del Segundo Mandato de George W. Bush, momento álgido de la retórica wilsoniana de la Administración estadounidense y punto de partida para la denominada *Freedom Agenda*, que tanto marcaría la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2006. El discurso y la política de china parecen reafirmar las afirmaciones de Diamond en torno al apoyo que la autocrática –y supuestamente amenazada por la expansión del orden liberal- China, ha prestado a otros Estados autocráticos para garantizar su supervivencia y la obtención de una serie de objetivos estratégicos desde una óptica claramente realista. El caso ruso no tendrá menos interés al respecto.

Si en el caso de China, podíamos considerar como acontecimiento central para el anuncio de una “nueva era” las Olimpiadas de Pekín; en el caso de Rusia, este acontecimiento sería la Guerra de Osetia del Sur¹¹⁷¹. En este conflicto, una

¹¹⁶⁷ Por ejemplo, la menor burocracia o la reducción de la intervención foránea en asuntos internos.

¹¹⁶⁸ No hay que olvidar los propios estados occidentales, ante la competencia China, están siguiéndola en el abandono de las citadas cláusulas.

¹¹⁶⁹ Occidente sigue ahora el mismo camino.

¹¹⁷⁰ KLEINE-AHLBRANDT S. y SMALL, A., “China’s New Dictatorship Diplomacy. Is Beijing Parting With Pariahs?”, *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 1, enero/febrero, 2008.

¹¹⁷¹ Tal y como los artículos que ya expusimos de Kagan, Fukuyama o Freeland recogen en su totalidad.

supuestamente renacida Rusia, hará frente y conseguirá un indiscutible éxito internacional frente al Occidente que fomentó en su momento la secesión de Kosovo. La desafortunada ofensiva del presidente georgiano Saakashvili sobre la región autónoma y el consiguiente contraataque ruso ha permitido a numerosos intelectuales y analistas realizar una reflexión sobre la existencia de una nueva situación internacional, que ha dejado atrás el idealismo de la Posguerra Fría y que anuncia el retorno del discurso y las políticas de carácter realista.

¿Qué tipo de Rusia encontramos pues, desde el punto de vista de la perspectiva occidental y de los defensores de las políticas de paz democrática? En esencia podemos ver una Rusia que ha dejado atrás el modelo occidental¹¹⁷², crecientemente autoritaria¹¹⁷³, que fundamenta su poder en el control de la política energética y que resulta una amenaza para los intereses de occidente. La consecuencia es por tanto, la necesidad de contención de Rusia¹¹⁷⁴ y la reducción de la dependencia energética por parte de éste país, que resultaría enormemente alarmante en el caso de Europa y concretamente de Alemania. Como se ve, el retorno del discurso y las políticas del realismo parece algo más que real y de hecho ya se están aplicando en los análisis del conflicto de Osetia del Sur.

¿Cuál es la visión rusa sobre el discurso y las políticas tendentes a expandir la democracia por el globo? Al igual que en el caso de China, la posición rusa al respecto puede afirmarse que tiene un carácter hostil. Para los rusos, la política tendente a la expansión de la democracia no constituiría sino un intento de Occidente para incrementar su influencia¹¹⁷⁵ en zonas consideradas por Rusia como estratégicas para su seguridad nacional.¹¹⁷⁶ El desafío por parte de Rusia a éste tipo de políticas es tanto de carácter expreso como de facto. A este respecto se pronuncia Sergei Lavrov, ministro de asuntos exteriores ruso, afirmando que la política de Occidente tendente a la expansión

¹¹⁷² SIMES, D. K. (2007), "Losing Russia. The Costs of Renewed Confrontation", *Foreign Affairs*, vol. 86, nº 6, noviembre/diciembre.

¹¹⁷³ MCFAULT, M. y STONER-WEISS K. (2008), The Myth of the Authoritarian Model, *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 1, enero/febrero. Los propios rusos en ocasiones no niegan esta situación, aunque suelen intentar poner de relieve su carácter democrático.

¹¹⁷⁴ TYMOSHENKO, Y. (2008), "Containing Russia". *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 3, mayo/junio.

¹¹⁷⁵ MAHBUBANI, K. (2008), "The West is Strategically Wrong on Georgia... *op.cit.*

¹¹⁷⁶ "Russia's Security Ties in Asia", *Council in Foreign Relations*, 28 de Agosto de 2008.

de la democracia, se ha justificado en la creación de un mundo más próspero, al considerar¹¹⁷⁷ que ésta forma de gobierno fomenta el desarrollo y la creación de riqueza.

No obstante, también afirma que es un proyecto fracasado, que el intento de materializar los valores occidentales no se ha cumplido y que la política tendente a imponer la democracia desacredita los valores democráticos que supuestamente la impulsan. Considera también que para lograr un mundo estable y democrático, han de participar todos los Estados. Los comentarios de Lavrov recogen la necesidad de realizar una reforma de la OSCE, cuya situación actual ante las políticas de expansión y fortalecimiento de la democracia, que se dedicó a aplicar en los Estados postsoviéticos, es la de dos bloques enfrentados¹¹⁷⁸; por lo que se debe reformar. Llega a considerar también que los valores democráticos son occidentales, pero que “cada estado los adapta a su manera”. Afirma que la democracia debe ser fomentada, pero que la actitud de Occidente al intervenir en zonas estratégicamente vitales para Rusia como Ucrania, es escasamente democrática, por cuanto que solo reconoce la victoria de aquellos candidatos que le son favorables y trata de forma distinta las legítimas reivindicaciones de la minoría rusa en Letonia –a la que se negaría el acceso a la ciudadanía y sus derechos cívicos- frente a la albanesa en Kosovo. Critica los dobles estándares de Occidente en la promoción de la democracia y, tiene muy presente que la política que conduciría a la consecución de la democracia a nivel mundial habría fracasado tras el conflicto de Irak. Lavrov realizará, en cambio, una encendida defensa del derecho internacional y del multilateralismo, afirmando que a la hora de enfrentarse a las amenazas terroristas, Rusia no renunciará a la democracia ni a sus valores.¹¹⁷⁹

Hay determinadas críticas rusas, tan interesantes como la de su ministro de asuntos exteriores. Sergei Karaganov¹¹⁸⁰ al respecto considera que aunque ya no existe el conflicto ideológico de la Guerra Fría, el nuevo conflicto que considera se debe a cuestiones energéticas y estratégicas puede ser más peligroso. Afirma que Occidente ha venido tratando en el pasado a Rusia como el “socio junior” del club de democracias y no como a un igual, de la cual se deseaba que se debilitase progresivamente y además

¹¹⁷⁷ Por parte de los occidentales.

¹¹⁷⁸ El de la UE por un lado, y la de Rusia y sus aliados por el otro.

¹¹⁷⁹ LAVROV, S. (2005), “Democracy, International Governance, and the Future World Order”, *Russia in Global Affairs*, vol. 3, nº1, enero/marzo, ps. 146-156.

¹¹⁸⁰ Es director de la Revista *Russia in Global Affairs*, presidente del Consejo sobre Política Exterior y de Defensa y director adjunto del Instituto Europeo de la Academia Rusa de Ciencias.

que pagase el creciente debilitamiento de la propia Europa. Ahora Rusia habría decidido no unirse. La percepción de Rusia como una amenaza se debería también al propio temor de Washington ante la alianza ruso-china y a la reducción de la dependencia de la Unión Europea respecto de Estados Unidos con ayuda rusa.

La existencia del modelo que Occidente ha venido a denominar como “capitalismo autoritario”, también estaría detrás de esta nueva percepción de conflicto. La creciente debilidad de las democracias liberales, especialmente tras los intentos de expansión mesiánica de ésta forma de gobierno en el Próximo Oriente, habría de hacer menos atractivo el modelo occidental de democracia y haría más atractivo el ruso para estados más débiles. Rusia, según él, estaría a medio camino entre los modelos de capitalismo democrático y autoritario, cuyo mejor ejemplo serían los dragones asiáticos. Rusia establecería pues, un modelo alternativo a seguir frente al occidental. Estados Unidos está empeñado según el autor en la creación de una unión de democracias, siendo el único resultado que puede derivarse de esto el de la confrontación sistémica. A esto añade –no sin razón- la crítica de los dobles estándares que ha utilizado Occidente en casos como los de Líbano o Palestina y critica la asunción de la superioridad moral, que hace que considere estar en posición de la verdad. Critica, asimismo, el daño que actuaciones que vulneran la soberanía de los Estados provocan en los mismos valores democráticos que Occidente dice defender.

Se pregunta también si un supuesto concierto de democracias a nivel global, podría excluir a Rusia y China a la hora de tomar decisiones, tal y como dicen algunos analistas estadounidenses. El resultado de la presente situación internacional sería según Karaganov, parafraseando al ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Lavrov, que Occidente está perdiendo progresivamente el monopolio de aquellos procesos en los que el objeto de la competición es la interpretación de sistemas de valores y desarrollo de los mismos. La consecuencia que de todo ello extraería el autor es que cualquier concesión realizada a Occidente durante ésta “nueva época de confrontación” sería vista como una muestra de debilidad, que la incorporación de nuevos estados a la OTAN debe frenarse, eso sí, evitando provocaciones innecesarias.¹¹⁸¹

¹¹⁸¹ KARAGANOV, S. (2007), “A New Epoch of Confrontation”, *Russia in Global Affairs*, vol. 5, nº4, octubre/diciembre, ps. 23-36.

Otros autores rusos¹¹⁸², hacen referencia, asimismo, a la desilusión que determinados Estados no occidentales han sufrido respecto del modelo occidental de desarrollo, basado entre otras cuestiones, en el ideal de la democracia liberal como aquella forma de gobierno que garantiza una prosperidad económica, que finalmente no se ha producido. China parece una alternativa que según ellos puede funcionar en otro tipo de sociedades¹¹⁸³ y está siendo imitado. Tras el conflicto de Osetia del Sur, Rusia ha establecido además acuerdos de cooperación con otros estados cuyo discurso puede considerarse hostil y contrario al discurso y a la aplicación política de la Paz Democrática. Concretamente dos estados que son Irán¹¹⁸⁴ y Venezuela¹¹⁸⁵, con los cuales ha ido llegando a una serie de acuerdos de cooperación militar y económica. Asimismo, ha reforzado su alianza con China, tanto en lo que respecta a cuestiones de carácter militar, económico o armamentístico como energético.¹¹⁸⁶

Visto todo lo anterior ¿Qué consecuencias podemos extraer de ésta nueva situación? El conflicto de Osetia del Sur, dentro del debate sobre el ascenso de potencias emergentes, ha tenido una importancia central a la hora de mostrar que la historia, a pesar de las antiguas afirmaciones de Fukuyama no ha finalizado y que el mundo no avanza necesariamente hacia una suerte de democracia liberal de corte occidental. Rusia no parece haber respetado los presupuestos previstos por los defensores de la paz democrática, al haber pasado de un intento fracasado de reformas tendentes a seguir el modelo de democracia liberal occidental a un reforzamiento del papel del Estado de la mano del presidente Putin, que mal casaría, con los principios de ésta teoría. Rusia además habría “desafiado” tanto desde su discurso político como desde sus acciones, el discurso y las políticas tendentes a la expansión de la democracia y concretamente a la expansión de la democracia en sus zonas de influencia como son Europa Oriental o el

¹¹⁸² Por ejemplo LOMANOV, A. (2008), “Transition Without Destination”, *Russia in Global Affairs*, vol. 6, nº 2, abril/junio, ps. 20-34.

¹¹⁸³ No occidentales.

¹¹⁸⁴ Que llevó a que Estados Unidos sancionase a Rusia por la venta de material militar a la nación islámica. “Russia’s president criticizes US Sanctions”, *Washington Post*, 28 de octubre de 2008.

¹¹⁸⁵ No hay más que recordar la intención de Chávez de “invitar” a la armada rusa a realizar maniobras, así como de los acuerdos de venta de armamento. Véase por ejemplo “Armada rusa en aguas caribeñas”, *BBC Mundo*, 8 de septiembre de 2008.

¹¹⁸⁶ “Russia to sign energy cooperation memorandum with China”, *Tehran Times*, 3 de noviembre de 2008. También “Russia China, establish stronger economic ties”, *Eurasia Daily Monitor*, DC. 30 de octubre de 2008

Cáucaso. Cualquier tipo de expansión tanto de la OTAN como de imposición de la democracia¹¹⁸⁷ sería contestada tal y como dejaron claro sus líderes en aquel momento.

A este respecto son también interesantes las reflexiones del filósofo John Gray en relación a este supuesto ascenso de China y Rusia, en relación al conflicto de Osetia del Sur. Partiendo de la idea de que los líderes occidentales carecen de una estrategia para lidiar con ambos Estados; Gray afirma que el problema parte –por muy autocrática o represiva que pueda ser y es Rusia- de los ideales wilsonianos que buena parte de los líderes de Occidente han interiorizado, “con las mentes empañadas por las tonterías de moda sobre la globalización” y de la propia política de democratización –manifestada en el líder electo de Georgia, Saakashvilli y su ataque a Rusia- , que se manifestaría en su fe religiosa “en la marcha del mundo hacia una democracia mundial” en el sentido predicho por Fukuyama. Considerando a los líderes occidentales como “discípulos avezados de Woodrow Wilson” y considera que el problema solo se resolvería si consiguen aprender a pensar de forma realista y estratégica, paralizando futuras ampliaciones de la OTAN –algo que ya se ha hecho en la práctica- “o la fuerza de los acontecimientos les despertará de su sueño de progreso”.¹¹⁸⁸

Zakaria sería uno de los autores más destacados de la segunda visión del ascenso “de los otros”, referida en este caso al mundo no occidental y, particularmente, a la India y China. Enlazando su análisis con una investigación histórica de cierta relevancia, explica que el ascenso –principalmente económico- de ambas potencias no constituye un accidente de la historia, sino un retorno al curso normal de la misma –si bien reconociendo que Occidente no ha llevado la delantera desde el siglo XIX como opinan algunos historiadores, sino desde finales del XV-. Dividiendo dicotómicamente a ambas entre una autocrática y “competidora” China –competidora por la naturaleza de su forma de gobierno y sus valores- y una democrática y “aliada” India; Zakaria reafirma la visión del ascenso de un nuevo mundo multipolar, más rico, variado y exótico pero también más competitivo.¹¹⁸⁹ Este último punto lo uniría a analistas como Kagan, pese a que las convicciones de éste último recaen en el realismo más que en el liberalismo.

¹¹⁸⁷ En especial si derriba a alguno de sus aliados como ocurrió en Georgia o en Ucrania.

¹¹⁸⁸ GRAY, J. (2008), “Los riesgos de la ampliación de la OTAN”, *El país*, 20 de septiembre.

¹¹⁸⁹ ZAKARIA, F. (2008), *The Post American World*, Ed. Norton and Company, Nueva York, ps. 1-166.

Estas aportaciones no dejan de tener una cierta relevancia y sensacionalismo actual, teniendo en cuenta la dimensión adquirida por el G-20, particularmente a la hora de enfrentarse a la crisis financiera global y de las afirmaciones de ciertos analistas sobre el ascenso de un nuevo grupo de potencias emergentes –Brasil, Rusia, India y China-, que conformarán el grupo que Goldman Sachs denominará, con cierto éxito, los BRIC.¹¹⁹⁰ Sin embargo, no debe desecharse del todo la realidad que hay tras este tipo de afirmaciones, éste grupo de potencias emergentes, no todos democráticos y casi todos opuestos a la política idealista y moralista de Occidente -el democrático Brasil de Lula es un buen ejemplo de esto-; forman parte de este nuevo contexto geopolítico del que hablaba Diamond y, probablemente ayudarán a conformar este nuevo orden multipolar y competitivo que habría dejado atrás el idealismo filosófico de la Posguerra Fría en lo que, Zbigniew Brzezinski, ha calificado de “Despertar político global”.¹¹⁹¹

¹¹⁹⁰ Tal y como se recoge en el informe del banco de inversiones Goldman Sachs del año 2003: *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*.

¹¹⁹¹ BRZEZINSKI, Z. (2007), *Second Chance...op.cit.*, p. 205.

CONCLUSIONES.

Una vez expuesto el cuerpo de la investigación realizada conviene plantear las correspondientes conclusiones al mismo y las lecciones que convenientemente pueden surgir, de cara no solo a futuras investigaciones académicas sino a algunos de los principales dilemas políticos contemporáneos que han sido tratados en la presente investigación.

La posibilidad de exportar la democracia ha sido uno de las grandes cuestiones de la política internacional de la posguerra fría. Pocos temas han sido tan debatidos, analizados y sometidos a cuestión como éste. Sin embargo, analizar este tipo de dilemas ha implicado una cierta ruptura con posicionamientos anteriores focalizados exclusivamente en cuestiones materiales. Este trabajo ha pretendido realizar una demostración empírica de que, en efecto, las ideas importan y el discurso de los estadistas supone una expresión de valores, identidades y convicciones de los mismos. De lo contrario, el mismo no se sostendría. Este es precisamente el elemento constructivista que ha pretendido ser realizado en el mismo, sin óbice de reconocer la cuestión de que para entender la realidad no basta con analizar hermosos discursos ni tener en cuenta que, como bien plantea Mearsheimer, pueden ser simples justificaciones del estadista en cada momento concreto –particularmente para verse envuelto en costosas “guerras de elección”, no vinculadas a intereses vitales-. Las políticas de expansión interesada de la democracia está más que presente en el mismo.

Sin embargo, reconocer que las ideas importan en política internacional no quiere decir que los resultados derivados de su aplicación sean necesariamente buenos. A lo largo de las intervenciones analizadas en el mismo hemos podido ver como los “ideales de justicia” que se convirtieron en la guía de sucesivas Administraciones no solo han puesto en cuestión las asunciones académicas que los mismos defendían sino el carácter puramente filosófico de algunos argumentos, que no han sido capaces de ser llevados a la práctica por aquellos que de forma tan entusiasta se habían empeñado en ello. El espíritu realista del presente trabajo y la sincera convicción en que no solo el discurso sino la realidad empírica debe ser tomada en cuenta a la hora de explicar una cierta realidad objetiva, también ha seguido presente en el mismo, tal y como se recoge en la introducción.

De igual modo, los procesos de toma de decisiones han tratado de verse reflejados a lo largo del recorrido histórico aquí planteado en las sucesivas Administraciones Estadounidenses. Es importante además mencionar la importancia de las grandes corrientes de la política exterior estadounidense, profundamente incardinadas en la identidad de esta nación y, particularmente, la importancia fundamental del idealismo wilsoniano y de su dimensión misionera, tan bien concretada en la frase “haciendo el mundo seguro para la democracia” con la que el presidente Wilson declaró la guerra a Alemania y que se utilizaría como cuestión identitaria básica en la dimensión histórica de una corriente tan relevante. Sin embargo y como bien dice Tony Smith, el idealismo wilsoniano por sí solo no hubiera podido adquirir tal relevancia y hubiese quedado como una especie de *wishful thinking*, tal y como fue considerado durante la práctica totalidad de la Guerra Fría –con alguna excepción relativa con Truman, Carter y Reagan-, sino hubiese sido por la dimensión científica de la idea de la paz democrática.

La tesis de la paz democrática es un producto de su época. Nace en el momento en que una cierta recuperación del discurso dicotómico wilsoniano con la Administración Reagan se está produciendo y, al mismo tiempo, la Guerra Fría da sus últimos coletazos; inspirada, como vimos, en la idea de la paz perpetua del filósofo Immanuel Kant. Conforme a lo expuesto, sería un error atribuir los malos resultados de esta política a la idea de la paz democrática a la simple formulación académica de la misma y a los planteamientos de un autor particularmente crítico como Michael W. Doyle. Tal y como vimos en el capítulo I, su famoso artículo de 1983 es particularmente valioso a la hora de describir una realidad, la inexistencia o escasa existencia de conflictos armados entre democracias liberales consolidadas. La cuestión por la que esto se produce es un tema que no ha podido ser dilucidado y se ha convertido en una especie de callejón sin salida del debate más amplio entre liberales, realistas, constructivistas y estructuralistas que ya produjo una importante literatura durante los años 90.

La posición crítica de Doyle hacia las “cruzadas” para expandir la democracia o hacia el “imperialismo espasmódico” practicado por los Estados democráticos frente a las autocracias más débiles o su escepticismo en las relaciones entre Estados democráticos y Estados autocráticos hace que deba ser situado en una dimensión distinta a la de autores como Russett o Rummel. Estos últimos han proclamado abiertamente los beneficios de impulsar una política para extender la democracia, sobre la base de

fomentar la estabilidad –interna e internacional-, la seguridad y la prosperidad en el sistema de Estados. La antigua teoría liberal del economista Milton Friedman se invierte en el momento en el que se considera que es la forma de gobierno la que produce el desarrollo económico y no a la inversa. La consideración de este objetivo como un “imperativo moral” por utilizar la frase de Russett hace que algunos de estos argumentos puedan identificarse y justificar los argumentos políticos de algunos líderes del momento. La cuestión ya no es que el autor aporte ideas, sino que se convierte en una suerte de ideólogo, cuyos planteamientos pasan a ser utilizados por el discurso de líderes en busca de argumentos para justificar la existencia de nuevos “ordenes mundiales” que sustituyese al existente durante la Guerra Fría y permitiesen acometer sus objetivos en política internacional. El fin de la historia de Fukuyama sería otro de los grandes hitos del momento, que servirían para marcar toda una época. El debate puesto en marcha sobre los procesos de *nation-building*, serviría además para poner en conocimiento de la comunidad académica y de los líderes políticos, uno de los instrumentos esenciales de los que se valdrían las Administraciones de Clinton y Bush para promover sus proyectos de democratización, pese a que con el tiempo se demostraría el desconocimiento absoluto de cualquier receta universal de éxito para aplicar en estos casos.

Utilizar factores de carácter ideacional para explicar los cambios en la política exterior estadounidense del momento y la transición de una política internacional realista a una neowilsoniana es, a todas luces, insuficiente. Los factores históricos y materiales del momento como la caída de la Unión Soviética y el subsiguiente cambio en los equilibrios de poder hacen que los factores estructurales fuese, como mínimo, tan importantes como las ideas. Sin un enemigo poderoso al que contener y frente al que “sobrevivir”, las antiguas doctrinas parecían dejar de tener sentido y la posibilidad de exportar la forma de gobierno y los valores de Occidente al resto del mundo se hacía claramente material. De igual forma y en un sentido más coyuntural, el conflicto de Somalia supondría un punto de ruptura entre la política multilateral y realista de la Administración de Bush padre y la relativamente unilateral y neowilsoniana de la Administración Clinton, tal y como pudimos ver en el capítulo II.

En cierto sentido, Somalia no es únicamente relevante como punto de ruptura entra la política internacional de ambas Administraciones sino un laboratorio de pruebas de lo

que serían las intervenciones planteadas durante la posguerra fría. La intervención en los asuntos internos de Somalia o el enfrentamiento con Aidid en la fase de “construcción estatal” defendida por Naciones Unidas que superaría los antiguos y limitados objetivos humanitarios que una Administración Bush de salida había dejado a su sucesor serían los rasgos más destacados de la intervención humanitaria más ambiciosa que se había puesto en marcha hasta el momento en un contexto que un destacado miembro de la Administración Clinton consideraría de una complejidad tal que la Guerra de Irak de 2003 era como “un día en la playa” a su lado. En el momento en que el famoso incidente del *Black Hawk* derribado y el consiguiente fenómeno de los *Body Bags* se produce: el papel de Naciones Unidas, de la legitimidad del “Nuevo Orden Mundial” enunciado por Bush padre sobre la base de Naciones Unidas y del propio derecho internacional, de las tropas americanas sirviendo bajo mando de generales de la citada organización internacional, del multilateralismo defendido por la Administración anterior y ejemplarizado en la coalición que se organizaría en la Guerra del Golfo; quedarían sometidos a cuestión por una Administración Clinton a la defensiva, un Congreso cada vez más reticente a intervenciones de este tipo y una opinión pública que defendía y apoyaba las intervenciones humanitarias pero no parecía capaz de asumir sus costes.

En cualquier caso, el enfriamiento del ímpetu humanitario –en ocasiones reticente- de la Administración Clinton no duraría demasiado, aunque si se plantearía sobre pilares diferentes. De hecho, la ruptura producida por Somalia se convertiría en una ventana de oportunidad que permitiría la adopción de nuevos objetivos –utilizados además para justificar la propia retirada de Somalia y el fin del antiguo “Nuevo Orden”-. La Administración Clinton, de la mano de Anthony Lake, expondría los objetivos de su política exterior y crearía con ello la doctrina Clinton, de la cual la expansión de la democracia liberal como forma de gobierno se convertiría en su tercer pilar. Estos objetivos serían principalmente dos: la expansión de la comunidad de democracias – particularmente en zonas de interés estratégico como Europa del Este- y de la economía de mercado. Con ello contribuiría al establecimiento de toda una nueva legitimidad internacional donde ser un Estado democrático y respetar los derechos humanos se convertiría, al menos en la teoría, en un miembro respetable de la sociedad internacional. Aquellos Estados que no lo conseguía –Libia, Irak, Irán, Corea del Norte, Cuba etc.- y

no disponían de lazos, alianzas ni poder suficiente que pudiesen sustraerles de tal destino, quedaban convertidos en parias o marginales.

Este nuevo discurso fue promovido con particular énfasis no solo por el consejero de Seguridad Nacional de Clinton, sino por su secretaria de Estado Madeleine Albright, el subsecretario de Estado Strobe Talbott o el propio presidente Clinton. La difusión de iniciativas para promover la democracia como la denominada “Comunidad de Democracias” no se hicieron esperar. En cualquier caso, estos planteamientos servirían para marcar las denominadas “intervenciones humanitarias” de los años 90 y los subsiguientes procesos de *nation-building* que los sucederían y que se describen en el capítulo III de la investigación. Los problemas comenzarían, en cualquier caso, cuando se pasaría de analizar y defender los efectos positivos de una democracia consolidada a la necesidad de construir una en un entorno concreto, algo que no se antojaría ni sencillo ni barato. Para entender este fenómeno y las denominadas políticas del *enlargement* –por utilizar la expresión de Lake–, es necesario entender el fenómeno del “imperialismo liberal” enunciado por el famoso asesor de Tony Blair, Robert Cooper.

El imperialismo liberal defendido por Cooper se fundamenta en asunciones parecidas a las que vimos con la tesis de la paz democrática. En esencia, plantea un nuevo escenario internacional en el que una diversa tipología de Estados que van desde entidades “posmodernas” como la Unión Europea hasta Estados “hobbesianos” como Estados Unidos o China y entidades que denomina “posmodernas”. Aunque en Europa, considera que los equilibrios de poder han dejado de existir, en el resto del mundo se mantienen y, de hecho, los problemas planteados por los mismos serían superados por los problemas planteados por Estados pres modernos, incapaces de dotarse de una estructura que permita la gobernabilidad. En esencia estaríamos ante el antiguo dilema del orden frente al caos. Es por ello que Cooper plantea como la solución más adecuada, la “colonización” de estos Estados, dotándolos de los mecanismos suficientes para que pudiesen convertirse en Estados dignos de tal nombre, preferentemente de naturaleza democrática. Es un tipo de imperialismo que se ajustaría muy bien a los postulados de la doctrina Clinton y que debería quedar a cargo de los Estados vecinos o de entidades regionales próximas. El paralelismo con los procesos de *nation-building*, que pronto iban a ser puestos en marcha por la Administración Clinton es difícil de no ver. De las diferentes intervenciones humanitarias que llevaría a cabo la Administración Clinton

hemos analizado tres. Las de Haití, Bosnia y Kosovo, que responderían a contextos muy diferentes entre la primera y las dos segundas.

Cuando analizamos el supuesto de Haití, podemos observar el caso más claro de intervención humanitaria justificado sobre la base de la restitución del presidente democráticamente electo Bertrand Aristide. Su deposición por Cédras y la reinstauración en el poder del mismo como consecuencia de las presiones y la intervención de la Administración Clinton sobre la base de asegurar “la democracia liberal en nuestro hemisferio”, fueron una constante en el discurso oficial de los líderes estadounidenses. Sin embargo, como sucederá en el resto de casos, esto no implicaría la negación de objetivos asentados sobre la base del interés nacional. La crisis producida por la deposición de Aristide y traducida en la enorme afluencia de refugiados a las costas estadounidenses y las quejas derivadas de tal situación, no había pasado, en absoluto, desapercibidas para los líderes de la nación norteamericana. La necesidad de acabar con esta emergencia impulsaría a los líderes estadounidenses para tomar la decisión, de igual manera que la voluntad de restitución de un sistema democrático.

Los objetivos de la Administración Clinton en el Estado caribeño, sin embargo, acabaron dándose de bruces contra la realidad. Es innegable que el éxito original y aparente de la marcha de Cedrás y la restitución de Aristide consiguió animar a la Administración Clinton a seguir con una política, cuyos resultados reales no podrían sino observarse a largo plazo. El vicesecretario de Estado Strobe Talbott, en su famoso artículo de *Foreign Affairs*, lo reivindica como tal. Sin embargo, los problemas reales de Haití comenzarían a aparecer a no mucho tardar. La intervención estadounidense había sido inmediatamente continuada por la puesta en marcha de toda una misión de Naciones Unidas tendente al establecimiento de un nuevo proceso de construcción estatal que permitiese el establecimiento de las instituciones democráticas propias de tal sistema en el Estado caribeño.

Para ello se debía de dotar a Haití de un poder judicial independiente y efectivo, una policía que pusiese fin a las amenazas contra el orden y la seguridad que existía en aquel momento, unas instituciones que pudiesen conducir hacia la prosperidad económica en un país mayoritariamente agrario que veía como el suelo cultivable se reducía año a año y unas elecciones que permitiesen superar las tensiones políticas todavía existentes. La

realidad es que prácticamente ninguno de estos objetivos consiguió ser llevado a cabo. La escasez de los recursos aportados, la falta de capital humano que permitiese llevar a cabo los mismos, la ausencia de un *know-how* que permitiese guiar las instituciones que habían sido creadas o la pervivencia de las tensiones heredadas del pasado e incluso la aparición de otras nuevas –como demostrarían los enfrentamientos entre Préval y Aristide- darían al traste con tal objetivo y constituirían la prueba del desconocimiento absoluto sobre la posibilidad de construir una democracia en un entorno concreto, no necesariamente favorable al establecimiento de la misma. La peligrosa obsesión de Occidente con la celebración de elecciones –objetivo para algunas ONG’s “prioritario” antes que la subsistencia de parte de la población- ha terminado siendo criticado por algunos actores como un elemento contraproducente que ayudaría a materializar el primer gran fracaso de los grandes procesos de construcción estatal que se producirían durante la Posguerra Fría y, tras el brutal terremoto de 2010, acabaría mostrando la precariedad del trabajo realizando y provocando la irritación de la población con las promesas excesivas de un Occidente incapaz de materializarlas.

El asunto de los Balcanes se ha centrado en las dos grandes intervenciones producidas en los años 90 sobre la citada región europea: los de Bosnia y Kosovo; estrechamente relacionados. En el caso de Bosnia, los problemas generados por el hundimiento de la antigua República Yugoslava y la aparición de varias repúblicas enfrentadas unas a otras por cuestiones étnicas o estratégicas darían paso a un conflicto a mayor escala por el control de una Bosnia dividida entre varios grupos étnicos por el control de la misma. De origen –con la Administración de George H. Bush y originalmente la de Clinton- Occidente era enormemente reticente a intervenir en lo que percibía como una guerra civil entre diferentes grupos étnicos.

Sin embargo, las divisiones existentes en Europa sobre la cuestión y la necesidad de poner fin a un conflicto que amenazaba la estabilidad regional hicieron que Estados Unidos y la mayor parte de Estado de la UE comenzaran a buscar una solución, inicialmente a través de la negociación y posteriormente mediante la amenaza y el ocasional uso de la fuerza. Las motivaciones pues, del citado conflicto serían tanto de carácter material como ideacional, pues aunque la democracia liberal no constituyó en modo alguno una justificación para intervenir en el Estado balcánico, si que fue

considerada una especie de panacea para solventar los problemas que atravesaba Bosnia en aquel momento y, particularmente, los odios étnicos.

De la compleja paz de Dayton –armisticio para algunos autores-, surgió una Bosnia confederada dividida en dos entidades; la república Srpska –gran beneficiaria de la partición territorial con el 49 % del territorio- y la federación bosnio-croata. El sistema político “democrático” surgido de la misma no constituiría sino un intento de mantener el equilibrio entre dichos grupos étnicos; con el objetivo de mantener la paz entre ellos, asegurar la estabilidad y la seguridad y lograr la prosperidad económica. Para ello se levanto toda una costosa e ineficiente organización que lastraría cualquier tipo de eficiencia económica, política o de bienestar. La corrupción, la excesiva burocratización, las continuas tensiones entre los diferentes grupos étnicos que revivirían cada poco tiempo, las divisiones que las sucesivas elecciones lejos de mejorar acabarían consolidando –al igual que los resultados de la limpieza étnica producida con carácter previo-, las dificultades económicas o el empobrecimiento –en un Estado que recibiría muchos más recursos que en otros supuestos como Afganistán o Irak- o la dependencia cada vez mayor de las organizaciones internacionales y no gubernamentales que sostenían el protectorado, no produjeron precisamente optimismo. Finalmente, la atención a otras prioridades que irían surgiendo con posterioridad harían que el interés de las potencias occidentales se dirigiesen a otros entornos geográficos. Todo ello haría que lo que se consideraría “el mayor experimento de democratización de la historia” acabase en el fracaso, con una entidad serbia de relativo éxito económico deseosa de seguir el ejemplo del vecino Kosovo y una entidad Bosnio-Croata dividida por la desconfianza entre los miembros que la componían. Todo un nuevo modelo en un contexto distinto de exportar la democracia, cuyo resultado no había sido el deseado por las potencias intervinientes.

Aunque compartiendo una historia común, el supuesto de Kosovo tendría un recorrido distinto al de Bosnia. Con un conflicto asentado en sus orígenes sobre la supresión de la autonomía del mismo, la aparición de la pacífica Liga Norte de Rugova y el establecimiento de un Estado paralelo, los derroteros serían distintos al de sus vecinos. Las provocaciones del ELK y la consiguiente represión de Milosevic, acabarían soliviantando a un Occidente que ya no confiaba en él pese a las iniciales percepciones de Dayton –a lo que no ayudó su terca actitud en Rambouillet, probablemente por

presiones internas, que decepcionaría incluso a sus valedores rusos- y se mostraba temeroso por la estabilidad de una región, donde el Estado albanés acababa de implosionar y los equilibrios étnicos en Macedonia amenazaban con estallar. Nuevamente estaríamos, por tanto, en un ejemplo de intervención donde los factores ideacionales y la democracia liberal como receta –o la protección de derechos humanos- se verían acompañados de intereses de carácter geopolítico y toda una intervención desarrollada principalmente desde el aire, con el objeto de evitar los problemas que se habían planteado en intervenciones como Somalia.

Es además el primer caso “formalmente” unilateral de intervención donde la OTAN actuaría pese a las reticencias de China y el veto ruso, con la consiguiente polémica que se desataría a raíz del mismo y el debate entre intervenciones legales y legítimas en el que intervendría el propio Secretario General de la ONU en un supuesto con importantes implicaciones para casos como Afganistán o Irak. La intervención lograría la retirada del ejército serbio y, a más largo plazo, la renuncia de Milosevic; pero también plantearía la misma receta que ya había fracasado en Bosnia. Un Estado democrático que consiguiese superar las graves divisiones étnicas existentes, mantuviese la seguridad y estabilidad y lograse la consecución de la prosperidad económica. El resultado nuevamente sería desalentador. Pese a que las autoridades de la Administración internacional afirmaron que no repetirían los errores producidos en la construcción estatal de Bosnia, en la práctica hacerlo no sería tan sencillo.

El objetivo de la consecución de una convivencia étnica entre los diferentes grupos no fue tan fácil de conseguir como inicialmente pensaron. La minoría serbia, concentrada en algunas partes del protectorado –particularmente en la zona de Mitrovica, en el Norte- no aceptó nunca de buen grado la situación y se vio comprometida con el boicot de las sucesivas elecciones, siguiendo ocasionales peticiones de Serbia. Los lazos establecidos con el protectorado nunca llegaron a ser reales, muchas veces acudieron para dotarse de sanidad o prestaciones sociales a Belgrado y mantuvieron los vínculos tradicionales con su administración. Los medios tampoco contribuirían precisamente a la calma con continuas acusaciones de traición entre los diferentes grupos étnicos y, a veces, dentro de ellos. Los conflictos entre serbios y albanokosovares –en ocasiones en forma de turbas que ejercían la violencia- se mantuvo en el tiempo. De igual forma, en lo económico funcionaría de una manera enormemente parecida a la de Bosnia, con la

creación de una entidad ineficiente y corrupta, dependiente de la ayuda internacional, en ocasiones funcionando sobre la base de actividades ilícitas en la que la frustración de unos funcionarios locales cuyo salario dejaba bastante que desear, en ocasiones se pagó con acusaciones a la propia Administración Internacional –que, sin embargo, funcionó mejor que la de Bosnia-.

La polémica independencia del territorio que seguiría al denominado Plan Ahtisaari echaría más leña al fuego y acabaría dividiendo al mundo sobre su aplicación. De hecho, numerosos Estados –incluso algunos de la UE- se negaron a reconocer la misma, sobre la base de su “ilegalidad”. El deseo de los serbios de regiones como Mitrovica a unirse al Estado con el que tradicionalmente se habían visto vinculados y de la propia República Srpska en Bosnia de imitarlo, abriría nuevos debates sobre el alcance de este tipo de fenómenos, al que no sería ajeno el establecimiento de una Administración internacional y la fundamentación asentada sobre la libre y democrática determinación del pueblo de Kosovo que tendría sus efectos en conflictos como el de Osetia del Sur. En cualquier caso, el establecimiento de un Estado próspero, seguro y estable no fue logrado en Kosovo y la atención de la Comunidad Internacional se dirigió a otras zonas de creciente interés en Asia Central y el Próximo Oriente, reduciendo su aportación a un Estado discutiblemente viable, de nueva creación, cuya independencia real aún no ha sido lograda.

Viendo los malos resultados de las intervenciones ya citadas, la Administración Bush que saldría victoriosa de su confrontación electoral con el candidato demócrata Al-Gore había decidido abandonar este tipo de políticas, a las que acusó de mesiánicas, así como los procesos de *nation-building* que la misma había puesto en marcha, realizando una política exterior realista como la que hizo el padre del presidente, centrada en los “Estados canalla” y en los desafíos provocados por grandes potencias como China o Rusia. Sin embargo, esto no es lo que sucedería, tal y como se describe en el capítulo IV. El 11 de Septiembre cambiaría las intenciones originales de su Administración y acabaría promoviendo de nuevo la expansión de la democracia y nuevos procesos de construcción estatal a un nivel sin precedentes. Habría, por tanto, una continuidad en la política exterior de la Administración Bush marcada por los elementos wilsonianos, en tanto que la ruptura se planteaba en los aspectos jacksonianos de la misma y, concretamente, en el unilateralismo y el uso de la fuerza recogidos en la Estrategia de

Seguridad Nacional del año 2002 –aunque la Administración Clinton ya había mostrado una ruptura anterior marcada por el discurso de Lake con el multilateralismo de Bush padre-.

A estos cambios no sería ajena la actividad de un grupo ideológico bastante activo en su Administración conocido como los neoconservadores, en cuyo ideario las pretensiones hegemónicas o el unilateralismo se combinaban con la idea de “hacer el mundo seguro para la democracia”, destacando particularmente el papel del vicesecretario de Defensa Paul Wolfowitz. Las políticas de expansión de la democracia de la Administración Bush quedarían marcadas fuertemente por los planteamientos de este grupo ideológico que ocuparía el lugar de los liberales intervencionistas del Partido Demócrata en la Administración predecesora. Sus postulados influirían en lo que de nuevo, Robert Cooper, calificará como Liberalismo Imperial, cuyos modelos de aplicación se recogen en el capítulo V. Un tipo de imperialismo que supera el antiguo imperialismo liberal – que también tendrá su lugar aquí- y que se asentaría sobre las bases del uso de la fuerza para provocar cambios de régimen e imponer la democracia, inspirado por un idealismo neowilsoniano aún más decidido que en la Administración anterior, combinando también factores ideacionales y estratégicos e influido por el desencadenamiento de la denominada “Guerra contra el Terror”; partiendo de la consideración de que la democracia liberal serviría como antídoto frente a la violencia y el terrorismo en Estados autoritarios con una población frustrada que podría servir de caldo de cultivo para el mismo.

La primera puesta en marcha de estos planteamientos de daría en Afganistán. Frente al caso iraquí, las justificaciones de la intervención parecen claras e irían determinadas más por haber constituido el citado Estado una base de entrenamiento donde se refugiaban algunos de los responsables del 11 de Septiembre y existía un régimen –el de los talibán- que les daba protección. La motivación original sería, por tanto, una motivación estratégica y no ideacional, aunque la democracia se establecería como remedio tras la adopción de la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2002. Las elecciones no serían originalmente una propuesta estadounidense –aunque el presidente Bush no afirma tal cosa- sino iraní y las reticencias iniciales con la realización de un proceso de *nation-building* hicieron que este no se comenzase a plantear de forma seria y con los recursos apropiados hasta mucho después – a lo que no sería ajena la

estrategia de Bush, Cheney y Rumsfeld de lograr intervenciones más efectivas con un número menor de tropas, más avanzadas tecnológicamente; que como veremos en Irak parecía más efectivo para ganar guerras que para ocupar Estados-.

En cualquier caso, el establecimiento de una democracia exitosa que sirviese de antídoto frente a la violencia y el terrorismo sería el aspecto central que acabaría marcando el desarrollo del protectorado y el remedio central que. Nuevamente, los líderes occidentales pretendían aplicar como panacea para los problemas del Estado. Los objetivos serían 3; 1- garantizar la seguridad y acabar con la insurgencia talibán y de al-Qaeda que todavía se mantenía, 2- establecer unas instituciones democráticas y 3- conducir al país hacia la prosperidad. El desarrollo iniciado con el proceso de Bonn pronto se iba a ver atezado de enormes dificultades que son bien conocidas hoy en día y han llevado a asumir la consideración de fracaso que conlleva para las potencias intervinientes el ejemplo afgano. De los escasos recursos asignados inicialmente – mucho menores que en los casos de Bosnia o Kosovo o que en el de Irak-, se pasaría a una serie de problemas endémicos que irían surgiendo comenzando con la impunidad de los crímenes de guerra, el fraude electoral, la corrupción de funcionarios e instituciones, la extrema pobreza, el desarrollo de toda una economía vinculada al ilegal tráfico de opio, la pervivencia e incluso expansión de los talibán a la práctica totalidad del Estado, el comportamiento del vecino Pakistán o la reaparición de al-Qaeda entre otros muchos y complejos factores, que harían que la que puede considerarse como única intervención vinculada realmente a la denominada “Guerra contra el Terror”, acabase en un fracaso cierto discutido por muy pocas personas.

Las reticencias de una Administración Obama a seguir un proceso de construcción de instituciones democráticas de forma inicial pese a las estrategias cada vez más contundentes aprobadas por generales como McChrystal o Petraeus, la escasa voluntad política de los aliados de la OTAN –algunos atravesando por dificultades económicas- de continuar gastando recursos en un conflicto que ya dan por perdido, la desconfianza hacia el ejecutivo de Karzai que un día ayudaron a establecer y el importante objetivo político ya cumplido de dar muerte a Ben Laden hacen que las perspectivas de retirada – independientemente de la Cumbre de Lisboa- sean más ciertas que nunca y la sensación de fracaso brutal en el denominado “Cementerio de los Imperios parece haber cobrado nuevamente actualidad. Con todo, la polémica del caso afgano palidece en comparación

con lo que sucedería en el supuesto considerado bandera de las intervenciones puestas en marcha sobre la base de la doctrina Bush: el caso iraquí.

El supuesto iraquí es, sin duda, el más polémico de los casos expuestos en este trabajo. Pocas intervenciones han suscitado tanto debate como el mismo en sus diferentes aspectos y variantes. Sobre el mismo se han lanzado innumerables hipótesis de muy diversos tipos. En esta investigación se plantea una explicación que atiende a los factores ideacionales, sin excluir por ello los materiales y las cuestiones de seguridad por no ser incompatible con las mismas.

Para entender el supuesto de Irak habría que remontarse a su predecesora, la Guerra del Golfo, una guerra de necesidad, según Richard Haass, asentada sobre factores de carácter geopolítico y estratégico como evitar que Shaddam Hussein se apodere del 20 % de las reservas mundiales de crudo o la pervivencia del equilibrio de poderes en la región. Sin embargo, los debates a los que dará lugar dicha intervención seguirán presentes veinte años después. El hecho de no provocar un cambio de régimen en Irak por parte de Bush padre, se asentó sobre una serie de argumentos bien fundamentados como la necesidad de contener a Irán, la no deseabilidad de una ocupación prolongada o los elevados costes de la misma –por no hablar de la posibilidad de que su propia población lo derribase-. Asimismo, la implementación de la denominada doctrina Powell, que determinaba la necesidad de acudir con todos los efectivos necesarios y una gran coalición internacional sin precedentes para expulsar a Shaddam de Kuwait, junto con el establecimiento de una salida clara tras el conflicto que evitase un nuevo Vietnam, sería una de las claves del asunto. Sin embargo, el rechazo de varios de los miembros de la Administración de Bush padre a la no deposición de Shaddam Hussein, como el secretario de Defensa Dick Cheney –que cambió de parecer respecto de su posición inicial por considerar que seguía siendo una amenaza- o Paul Wolfowitz se traduciría, con el tiempo, en todo un movimiento que clamaría por la realización de tal objetivo.

Particularmente, el grupo ideológico neoconservador, cada vez más influyente en los años 90 se iba a tomar la necesidad de derribar al dictador iraquí como un objetivo y como tal aparecerá entre aquellos marcados por los miembros del famoso *Project for a New American Century*. Las presiones sobre la Administración Clinton, en ocasiones

dieron resultado. Sin embargo, el ascenso del citado grupo ideológico tras el 11 de Septiembre inclinaría la balanza definitivamente a su favor. Muy pronto, tras acabar el conflicto de Afganistán –y para algunos autores incluso antes-, se pondrían en marcha planes para atacar Irak, conforme a la propuesta que Wolfowitz ya había mencionado en el momento en que se produjeron los ataques terroristas. La nueva implementación del proyecto de Rumsfeld y Bush en relación a un ejército menor en tamaño pero más mortífero y avanzado tecnológicamente, muy pronto serviría para tratar de superar la antigua doctrina Powell y tendría importantes repercusiones en el desarrollo del protectorado.

Los debates internos de la Administración Bush fueron feroces y dividieron a la misma entre realistas y neoconservadores respecto al grupo ideológico, Departamento de Estado frente a Defensa, Cheney frente a Powell. También hubo dentro del Partido Republicano y en los medios un fuerte debate sobre la misma, desencadenada por la columna de opinión escrita por Brent Scowcroft, que no pocos interpretarían como una censura de Bush padre –dada la estrecha relación con su antiguo consejero de Seguridad Nacional- a su hijo. Una vez que el presidente decidió ir a la Guerra, el debate ya no se centró en la misma, sino en la necesidad de la obtención de una Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, conforme al compromiso arrancado por Powell en un debate en que habría representado la defensa de una postura multilateralista frente al vicepresidente y los neoconservadores. Sin embargo, también llevaría el debate al ámbito internacional y produciría una enorme oposición en la opinión pública mundial, traducida en grandes manifestaciones y en fuertes debates en el Consejo de Seguridad entre los partidarios de la guerra –Estados Unidos, Reino Unido y España- y sus detractores –Francia, Rusia, China y Alemania-. La firma de un manifiesto de apoyo por varios Estados europeos encabezados por la España de Aznar y las palabras de Rumsfeld sobre la existencia de una “vieja” y una “nueva” Europa encenderían aún más los ánimos entre los partidario y detractores del conflicto.

El fracaso en la obtención de la Resolución del Consejo de Seguridad aceleraría la intervención. En esencia, la Guerra de Irak sería el resultado de un modelo contrario al de la antigua doctrina Powell; el resultado se manifestaría en la facilidad con la que se produjo el cambio de régimen y, al mismo tiempo, las dificultades que se vivirían en el

proceso de construcción estatal en el que se quedarían atrapados con fuerzas, a todas luces insuficientes, para llevar a cabo la misión.

Viendo los argumentos de los diferentes autores expuestos, nuestra conclusión es que el conflicto tuvo motivaciones tanto de carácter ideacional como material y estratégico. Por un lado parece claro que las pruebas de la existencia de armas de destrucción masiva no eran suficientes para promover una intervención por esa causa; pero esto no excluye el hecho de que Shaddam nunca rechazó completamente la posibilidad de tenerlas, de forma más que probable por temor a sus enemigos internos –chiíes y kurdos- o externos –Irán-. Destacados líderes políticos con diversas opiniones sobre la Guerra han reconocido que creían que las seguía teniendo, contando además con el precedente de inicios de los años 90, como reconoció el Baradei, cuando apareció todo un programa de armas de destrucción masiva cuya existencia era desconocida para los inspectores. Ni siquiera sus propios generales conocían tal hecho, enterándose del mismo pocas semanas antes de la propia deposición del régimen como cuentan algunas fuentes. Los eventos del 11 de Septiembre, también aportan alguna explicación para el comportamiento de Estados Unidos, por la necesidad de no minusvalorar ninguna amenaza por pequeña que fuese que pudiese un riesgo parecido al que podía provocar Ben Laden, y a Shaddam se le consideraba una amenaza desde hacía bastante tiempo.

Sin embargo, la explicación de las armas de destrucción masiva es insuficiente por sí sola. La mayor parte de los autores hoy reconoce la existencia de un proyecto neoconservador para reordenar el Próximo Oriente en beneficio de la posición de Estados Unidos y –más discutiblemente- de su aliado Israel –algo que Wolfowitz no ha dejado de reconocer-. Para ello era necesario promover una revolución democrática en una región que se había mostrado ausente de tales movimientos. Irak sería el primer pilar. A esto no fueron ajenas ni el espíritu wilsoniano existente en el ideario neoconservador ni la idea de una paz democrática, tomada ideológicamente sin las cautelas de Doyle, que expusiese científicamente los beneficios de exportar la forma de gobierno imperante en Occidente pero no sus enormes riesgos. Este factor ni es puramente utópico ni es necesariamente contradictorio con los argumentos y las cuestiones materiales antes expuestas y además es un argumento fundamental para entender porque durante tantos años Estados Unidos gastó tanto dinero y puso tantos recursos humanos en el empeño de hacer un Irak estable, seguro y próspero. Cuestión

distinta es que se convirtiese en la justificación central tras no hallar las armas de destrucción masiva, pero el argumento ya venía de antes y además había sido incorporado a las sucesivas Estrategias de Seguridad Nacional.

El desarrollo del protectorado se asentaría sobre los mismos pilares que en el caso afgano, el mantenimiento de la seguridad, la estabilidad y la prosperidad. Sin embargo, los resultados de la estrategia con la que se desarrolló el conflicto y la ausencia de estrategia para la posguerra pronto pondrían sobre la mesa una serie de problemas que tendría una importancia monumental. De tal forma la insuficiencia original de tropas impediría que el objetivo de mantener la seguridad y la estabilidad fuese acometido. Desde los primeros momentos de la ocupación, los conflictos entre diferentes grupos étnicos o religiosos, los ataques de grupos insurgentes de diferentes ámbitos – incluyendo a miembros de al-Qaeda, que encontraron en Irak un argumento para lograr reclutar partidarios para su lucha armada contra Occidente-, contra las tropas extranjeras se sucedían y la situación de inseguridad empeoraba. Las tropas estadounidenses, enfrentadas a un deterioro creciente de la situación y bajo un liderazgo deficiente y confuso, reaccionaban incrementando los interrogatorios, la toma de prisioneros, los ataques indiscriminados e incluso las torturas como puso de manifiesto el escándalo de Abu Ghraib y con ello se enajenaban el apoyo de la población civil. Las cosas no conseguirían comenzar a mejorar hasta el año 2007, con la puesta en marcha de la estrategia contrainsurgente de Petraeus como resultado de la sustitución de Rumsfeld por Robert Gates, pero el daño ya estaba hecho en un conflicto crecientemente costoso e impopular que se prolongaba demasiado tiempo.

La construcción de instituciones democráticas no tuvo mucho más éxito. Nombrado originalmente el embajador Bremer por un año al frente de la Administración interina iraquí; supo pronto rodearse de un equipo –en el que no faltaron destacados académicos como Diamond- incapaz de hacer restablecer el agua y la electricidad o de organizar un gobierno en condiciones –a lo que no era ajena la falta de preparación de buena parte de la gente que le rodeaba en la oficina-. La puesta en marcha de un gobierno interino, una constitución y las sucesivas elecciones –celebradas con más éxito en unas ocasiones que en otras- requeriría cierto tiempo y no faltaron las críticas por consolidar un modelo que acentuaba la división entre los diferentes grupos étnicos. Otras decisiones como las denominadas número 1 y 2, que expulsaron a los funcionarios pertenecientes a un

partido Baaz, cuya membresía era casi obligatoria en algunos sectores, y la disolución del ejército fueron un grave error y constituyeron un desastre sin paliativos que condicionaría el desarrollo del protectorado. La falta de seguridad y la existencia de un gobierno débil, asimismo, condicionarían una economía que funcionaría negativamente –empeorando la situación el despido de numerosos empleados públicos- y en el que la falta de seguridad provocó que ni siquiera el petróleo en el que la potencia ocupante había confiado para financiar la reconstrucción del país, fuese un motor efectivo.

A la vista de los resultados, Irak se ha convertido en un modelo de catástrofe geopolítica que ha abierto un espacio distinto en el ámbito de la política internacional. Los nefastos resultados de dicha intervención, los elevadísimos costes y la extrema impopularidad de la misma se han convertido en argumentos duraderos contra nuevas intervenciones de este tipo, particularmente en aquellos supuestos en los que el objetivo sea promover la democracia o hacer respetar los derechos humanos. En cierto sentido, puede ser considerada el Vietnam de la Posguerra Fría y ocupar el lugar de su antecesora como modelo de lo que las ideas imperantes en un momento concreto pueden provocar. Cuando una intervención de tipo humanitario sea puesta sobre la mesa, los argumentos en torno a Irak estarán generalmente presentes. Ha probado como ninguna que las buenas intenciones y las ideologías o doctrinas que las promueven pueden ser extremadamente peligrosas y constituir en sí mismas un peligro para la paz y la seguridad mundiales, comparable al de las armas de destrucción masiva en manos de Estados “canalla”. Y lo peor es que probablemente los ideales de justicia y las buenas intenciones como guía de acción no sean ajenas a ello, incrementando incluso la peligrosidad de las mismas. No es por ello extraño que, al igual que en otros ámbitos, haya modificado de manera radical la manera de entender la democratización en la academia, alterando la forma de entender debates como el de la paz democrática que existía en los años 90, tal y como se pone de manifiesto en el capítulo VI.

Si en los años 90 el debate sobre la idea de la paz democrática había consistido en el de su misma existencia empírica y en los efectos que la existencia de democracias consolidadas podía tener para el sistema internacional; después de la Guerra de Irak el debate es la propia posibilidad de que la misma sea exportable o no y el de cómo sería posible construir una en un entorno concreto. A la vista de lo expuesto, el resultado es profundamente pesimista. Los rasgos que anteriormente se consideraban necesarios para

que una democracia liberal pudiese existir no son claramente trasladables a entornos diferentes y su construcción, como mínimo, resulta muy costosa y parece no existir receta de éxito alguna que permita su promoción. La tendencia general de los autores más recientes es crecientemente pesimista e invita a la prudencia más que al optimismo. De igual modo, el idealismo wilsoniano que numerosos autores habían defendido durante los años 90 es sometido a debate y los rasgos identitarios que permiten relacionar a liberal-demócratas y neoconservadores puesto de manifiesto; como muy claramente remarca Tony Smith. La diferencia se torna más en cuestiones de forma que de fondo y la existencia de autores que ponen de manifiesto tal relación es cada vez mayor.

De igual modo, se ha iniciado un debate sobre la responsabilidad de aquellos académicos que desde los 90 tanto promovieron la idea de construir una comunidad de democracias por los efectos positivos que la misma podría tener y han sido abiertamente cuestionados como aquí hemos expuesto, por el resultado de las políticas que defendieron. La tesis aquí sostenida se apoya, además, en la diferencia de actitud con respecto al creador original de la teoría, Michael W. Doyle, cuyo posicionamiento en casos recientes como el de Libia, en relación a la imposición de la democracia liberal por la fuerza, hace que deba ser considerado en una dimensión totalmente distinta, afianzando su defensa de la prudencia y la autorrestricción que ya se manifestaba en su artículo original. Finalmente, en uno de los primeros estudios empíricos sobre este tema, se ha puesto de manifiesto como el 63% de los casos en los que la democracia liberal es impuesta mediante el uso de la fuerza tienden a fracasar. El índice de fracaso podría incluso incrementarse –y se incrementa en los supuestos acaecidos desde los 90- si se dan algunos rasgos como la existencia de divisiones sociales, étnicas o religiosas o el contacto no ha sido fruto de una experiencia colonial.

A la aparición de estos nuevos debates cabría añadir la actitud de una serie de potencias emergentes, no necesariamente favorables a la idea de exportar la forma de gobierno y los ideales de justicia de Occidente; sino más bien de un concepto de soberanía fuerte y del principio de no intervención, claramente contrario a los postulados idealistas que aquí se han descrito. Si realmente el equilibrio de poderes está cambiando y hay un grupo de potencias que comparten el “ímpetu misionero” que ha caracterizado a los

Estados occidentales en estos aspectos, este será un elemento a tener en cuenta que podría tener una influencia cierta en el desarrollo de los acontecimientos del futuro.

Las doctrinas y estrategias de aplicación universal deberían ser medidas en función de los éxitos conseguidos y del funcionamiento que habrían supuesto, dentro de las posibilidades que el estadista tiene de conformar el mundo que le rodea. Aquellas doctrinas idealistas que hemos analizado aquí han fracasado cuando, como acertadamente afirma Haass, las abstracciones globales han tratado de materializarse en un contexto concreto, no necesariamente favorable al arraigo de las ideas que fueron impulsadas –e impuestas- desde fuera. Las particularidades de cada caso, sea este Haití, Bosnia, Kosovo, Afganistán o Irak se han mostrado demasiado fuertes como para que el *canon* occidental de democracia que Estados Unidos quería trasplantar a la misma fuese establecido de forma exitosa. El resultado ha sido el de unos Estados frágiles, con instituciones débiles y a todas luces poco capaces de asumir los retos del futuro sin necesidad de ayuda exterior y no la solución para los problemas internos y externos de los Estados intervenidos. Son supuestos, además, que han tendido a eternizarse y han implicado una enorme cantidad de recursos económicos y humanos, cuyo retorno parece poco claro. El desconocimiento de como se construye una democracia y la inexistencia de receta universal alguna para su promoción han mostrado el enorme fracaso de las presunciones optimistas de Occidente y la necesidad de que cada país siga su camino y pueda acometer sus propias revoluciones por sí mismos, dándose la forma de gobierno que estime conveniente en cada momento concreto.

Negar de manera absoluta los procesos de *nation-building* podría implicar caer en la trampa por la que la Administración Bush se vio afectada cuando se produjo el 11 de Septiembre frente a sus propósitos originales. Sin embargo, a la vista de los costes que suponen y a la inexistencia de receta alguna de éxito, parece que la misma solo debe producirse cuando no quede más remedio y no por causas de elección como ha sucedido con las intervenciones humanitarias de los 90 y el cambio de régimen en Irak –o como sucede actualmente en Libia-. Si se quiere tener una mínima oportunidad de éxito, tal y como ya se puso de manifiesto por algunos autores, estos procesos deben ir ligados a la existencia de unos intereses vitales o estratégicos claros, ante la posibilidad de tener que exigir a la población de un Estado un esfuerzo considerable para sostenerlos; dejando claro que, ya que en la actualidad sus efectos parecen haber sido aún más perniciosos y

sus costes mayores que en el caso de los propios enfrentamientos bélicos, solo se llevarán a cabo cuando no quede más remedio y como última opción.

De igual modo, no parece sensato que ante la inexistencia momentánea de un enemigo exterior como sucedió durante la Guerra Fría, sea necesario dilapidar los recursos económicos y humanos de un Occidente maltrecho económicamente y de decreciente autoridad moral en empresas idealistas que queden fuera de los intereses de la comunidad política en concreto, sea esta Estados Unidos o cualquier otra. Las doctrinas, aún siendo su existencia cuestionable ante la falta de un enemigo global que amenace la existencia de Occidente, no son necesariamente prescindibles. Como visiones del mundo pueden ayudar a detectar los objetivos del estadista y agilizar y simplificar los procedimientos para lograr su obtención; facilitando la acción del decisor político. Sin embargo, deberían ser aplicadas solo en aquellas cuestiones que respondan a necesidades existenciales del Estado y no a los ideales de justicia o a los problemas de conciencia de los líderes del mismo. No deberían ser, además, aplicadas de manera inquebrantable, pues el resultado de tal acción puede ser el desastre, como hemos visto que la política exterior de la Administración Bush ya ha puesto de manifiesto; debiendo responder a requisitos de pragmatismo, flexibilidad, prudencia, autorrestricción y la necesidad de reconocer los propios límites, algo que una política exterior asentada en principios o criterios morales como guía de acción no parece ser capaz de asumir.

Viendo todo lo anteriormente descrito, podría llegarse a pensar que los líderes occidentales habría escarmentado de pasados fracasos –como parecen haber hecho la academia- y asumido algunas de las lecciones que los procesos de expansión de la democracia y construcción estatal –que aún perviven de una manera u otra- y ser más cuidadosos a la hora de embarcarse en semejantes aventuras de tan elevado coste y resultados tan dudosos. Sin embargo, el resultado parece no ser ese. Con el estallido de las revueltas árabes y la caída de los dictadores de Túnez y Egipto, todas las lecciones que podrían haber sido extraídas desde Haití hasta Irak volaron por los aires, para colmo, en medio de una grave crisis económica que afecta a ambas orillas del Atlántico –teniendo en cuenta que una política realista, en las circunstancias actuales, es una opción menos costosa-. Nuevamente, Occidente, se ha visto envuelto en una aventura humanitaria en Libia, con el resultado de un más que probable futuro proceso de

construcción estatal – haya o no “botas sobre el terreno”- y unas posibilidades de éxito en su democratización profundamente dudosas.

Esta intervención habría permitido, además, probar de una manera más sencilla dos cuestiones de enorme relevancia para el presente trabajo. La primera es la estrecha cercanía ideológica entre las políticas de expansión de la democracia de los liberales intervencionistas del Partido Demócrata –en este caso representados muy claramente por la Embajadora estadounidense en Naciones Unidas, Susan Rice- y de los neoconservadores republicanos. La realización de un cambio de régimen apoyada por la Administración Obama de una forma tan patente, permite plantear con claridad la asunción que algunos autores como Smith ya estaban poniendo de manifiesto, permitiendo incluso la “futura” legitimación ideológica de un supuesto similar en Irán o Siria con una Administración más decidida. La segunda es la claridad con la que otros actores –a destacar tanto Reino Unido y Francia como la propia Unión Europea- parecen haber hecho suyas las asunciones ideológicas del idealismo wilsoniano en lo que respecta a la idea de “hacer el mundo seguro para la democracia” y el discurso que lo acompaña –el discurso del presidente Sarkozy ante la Asamblea General de Naciones Unidas de 21 de septiembre de 2011 deja lugar a pocas dudas-. Este último punto permitiría observar cómo, pese a la existencia de actores hostiles a su implementación – particularmente relevante en el caso de las potencias emergentes-, existen otros actores –concretamente en el caso de los europeos, que compartirían presumiblemente las ideas y valores estadounidenses- que han mostrado su apoyo a las mismas, pese a la existencia de ciertas discrepancias en el pasado, no tan hondas ni tan profundas como se habían planteado en relación al caso iraquí. Todo ello merece una investigación relativa a tales extremos. Finalmente, la postura de Doyle en el artículo publicado en *Foreign Affairs* sobre tal extremo también queda puesta de manifiesto, distanciándose de aquellas políticas tendentes a imponer la democracia liberal mediante el uso de la fuerza.

Para bien o para mal, las intervenciones ideológicas sobre la base de los derechos humanos y la democracia liberal, ante el empeño de nuestros líderes de no aprender de errores pasados, parece que convivirá con nosotros durante bastante tiempo. Por utilizar una frase reciente de John Gray “suprimir la utopía de la mente humana es, en sí mismo, algo utópico”, pero la necesidad de criticar con la experiencia intervenciones destinadas,

como afirma el mismo autor, “a promover fines morales mediante ruinosas guerras de intervención” parece que seguirá siendo necesario. Es posible que el sueño ideológico, cuasi religioso, de construir un mundo de democracias liberales que tienda hacia la paz, sea más fuerte que cualquier tipo de crítica racional a una política mesiánica que ha demostrado tener unos resultados, que en el mejor de los casos pueden ser definidos de mediocres, cuando no catastróficos. Las ideas han mostrado ser peligrosas armas, cuando las mismas son sugerentes, bienintencionadas y pretenden alcanzar unos ideales morales de perfección o redención universal.

Hace tiempo, una serie de autores realistas realizaron una serie de advertencias de sentido común contra el “orden liberal” construido en el periodo de entreguerras. Este orden liberal y las ideas que lo inspiraron no son las mismas que hoy imperan en el discurso oficial de los líderes occidentales, pero las críticas que autores como Carr, Morgenthau o Kennan realizaron en su momento siguen siendo perfectamente válidas y aplicables en un mundo que, acostumbrado a la comodidad psicológica más evidente, prefiere descansar sobre la “falacia socrática” que Maquiavelo ya denunció hace cinco siglos. El realismo no proscribe ni prescribe las intervenciones humanitarias, como bien afirma Mearsheimer, pero estudios como el actual y la experiencia de pasados casos pone de manifiesto el excesivo coste que tales políticas han supuesto para los Estados y como las mismas han obligado a detraer recursos de los intereses reales de los Estados occidentales; destacando los malos resultados y los grandes peligros que las buenas intenciones y los ideales de justicia traducidos en guía de acción, han implicado para el mundo.

La recuperación del juicio de necesidad parece ser uno de los factores clave que permitiría reducir la dependencia de los juicios de legalidad y legitimidad y corregir una situación que, progresivamente, ha ido empeorando. El primero se ha mostrado demasiado restrictivo y reduccionista a la hora de ser aplicado a una realidad política internacional que va mucho más allá del derecho como factor legitimador; el segundo demasiado permisivo con intervenciones e injerencias que han ido mucho más allá de lo necesario para la existencia del sistema de Estados, favoreciendo intervenciones idealistas y costosas ocupaciones que han desembocado en resultados desastrosos.

Ajustarse a intervenciones relacionadas con intereses vitales o estratégicos, permitiría reducir la posibilidad de incurrir en tales supuestos e incrementar la estabilidad del sistema, reduciendo los problemas derivados de las convicciones ideológicas o morales de algunos líderes. Si tales advertencias siguen sin ser escuchadas, se corre el riesgo de que un Occidente en declive, “obsesionado” con unos principios y valores que ha elevado a la categoría de “dogma” y por cuyo cumplimiento se ha mostrado dispuesto a recurrir al peor de los males –la guerra- y al más absoluto de los dispendios; se vea arrastrado por el resultado de los mismos al desgaste y el peor de los fracasos, en un mundo menos globalizado y homogéneo que el imaginado por los autores cosmopolitas de los años 90, que pueda quizá no comprender ni compartir su convencimiento ciego en lo que parece ser más una religión utópica que un proyecto político, con todo lo que ello implica. Adquirir las correspondientes lecciones de los errores pasados y volver a escuchar los consejos racionales que permitirían lograr la consecución de una política internacional menos intervencionista, más sensata y capaz de reconocer los propios límites parece más urgente que nunca.

BIBLIOGRAFIA.

AIN, G. (2009), “Intervención internacional. Haití: receta repetida, fracaso anticipado” en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nº 10, febrero. www.relacionesinternacionales.info

ALBRIGHT, M. (2003), *Madame Secretary. A Memoir*, Ed. Hyperion, Nueva York.

AMBROSIUS, L. E. (1991), *Wilsonian Statecraft. Theory and Practice of Liberal Internationalism during World War I*, Ed. Scholarly Resources, Wilmington.

ANTONINI, B., ed (2009), *Security Council Resolutions Under Chapter VII: Design, Implementation and Accountabilities. The cases of Afghanistan, Cote d'Ivoire, Kosovo and Sierra Leone*, Ed. FRIDE, Madrid.

ARIAS, I. (2006), *Confesiones de un diplomático. Del 11-S al 11-M*, Ed. Planeta, Barcelona.

AZNAR, J.M. (2004), *Ocho años de gobierno. Una visión personal de España*, Ed. Planeta, Barcelona.

BAKER, J. A. (1995), *The Politics of Diplomacy*, Ed. Putnam, Nueva York.

BAOLAI, L. (2005), “Impact of the Iraq War on the Middle East Situation”, *Foreign Affairs Journal*, nº 68, noviembre.

BARANY, Z. Y MOSER R.G. (2009), eds. *Is Democracy Exportable?*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge.

BARNETT, M. (2002), *Eyewitness to a Genocide. The United Nations and Rwanda*, Ed. Cornell University Press, Londres.

BEARDEN, M. (2001), “Afghanistan, Graveyard of Empires”, en *Foreign Affairs*, vol. 80. no. 6, noviembre/diciembre.

BECK, U. (2004), *Der Kosmopolitische Blick order: Krieg ist Frieden*, Suhrkamp Verlag, Francfort am Main.

BERGSTEN, C. F. (2008), “A partnership of Equals. How Washington Should Respond to China’s Economic Challenge”, *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 4, julio/Agosto.

BERMEJO, R. y OTIÑANO, J.J. (2006), *Los conflictos de los Balcanes*, Ed. Ministerio de Defensa, Madrid.

BERT, W. (1997), *The Reluctant Superpower. United States Policy in Bosnia 1991-1995*, Ed. Macmillan Press Ltd, Londres.

BIDELEUX, R. y JEFFRIES, I. (2007), *The Balkans. A Post-Communist History*, Ed. Routledge, Nueva York.

BIDDLE, S., DIAMOND, L., DOBBINS, J. y GELB. L. (2006), “Iraq, What Now?”, en *Foreign Affairs*, www.foreignaffairs.com, 7 de diciembre.

BLANCARTE, R. J. (2001), *Afganistán. La revolución islámica frente al mundo occidental*, Ed. Jornadas, Mexico DF.

BOWDEN, M. (1999), *Black Hawk Down*, Ed. Corgi Book, Londres.

BOYD, C.G. (1998), “Making Bosnia Work”, en *Foreign Affairs*, vol. 77, no. 1, enero/febrero.

BREMER, P. L. (2005), *My Year in Iraq. The Struggle to Build a Future of Hope*, Ed. Threshold Editions, Nueva York.

BROWN, E. y SNOW, D. M. (2000), *United States Foreign Policy. Politics Beyond the Water’s Edge*, Ed. Bedford/St. Martin’s, Boston.

BRZEZINSKI, Z. (2007), *Second Chance. Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, Ed. Basic Books, Nueva York.

BUENO DE MESQUITA, B. (2005), *Principles of International Politics: People's Power, Preferences and Perceptions*, Ed. CQ Press, Washington D.C.

BURG, S.L. y SHOUP, P.S. (2000), *The War in Bosnia Herzegovina. Ethnic Conflict and International Intervention*, Ed. M.E. Sharpe, Nueva York.

BUSH, G. H. W. y SCOWCROFT, B. (1998), *A World Transformed*, Ed. Vintage Books, Nueva York.

BUSH, G.W. (2010), *Decision Points*, Ed. Crown Publishers, Nueva York.

CARR, E. (2004), *La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Ed. La Catarata, Madrid.

CASEL, G. (2003), *Report on the State of Human Rights in Bosnia and Herzegovina in the Year 2002*, Ed. Deutsche Kommission Justitia et Pax, Bonn, abril.

CHANDLER, D. (2000), *Bosnia. Faking Democracy After Dayton*, Ed. Pluto Press, Londres.

CHANDLER, D. (2002), *From Kabul to Kosovo and Beyond. Human Rights and International Intervention*, Ed. Pluto Press, Londres.

CHENEY, D. (2011), *In My Time. A Personal and Political Memoir*, Ed. Threshold Editions, Nueva York.

COLL, S. (2004), *Ghost Wars. The Secret History of the CIA, Afghanistan and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*, Ed. Penguin Books, Nueva York.

CONETTA, C. (2002), "Strange Victory. A critical appraisal of Operation Enduring Freedom and the Afghanistan War", en *Project on Defense Alternative, Commonwealth Institute*, Monográfico de Investigación no. 6, 30 de enero.

COOPER, R. (2005), "Imperial Liberalism", *The National Interest*, no. 79, primavera, ps. 25-34.

COOPER, R. (2000), *The Post-Modern State and the World Order*, Ed. Demos, Londres, ps. 7-33.

DAALDER, I.H. y FROMAN, M.B.G. (1999), "Dayton's Incomplete Peace", en *Foreign Affairs*, vol.78, no. 6, noviembre/diciembre.

DAALDER, I. H. y LINDSAY, J. M. (2003), "America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy", en *The Brookings Review*, vol. 21, no. 4, otoño.

DANPIN, Y. y LIANGGUO, J. (2005), "Impact of the Iraq War on World Patten", *Foreign Affairs Journal*, nº 68, noviembre.

DAUDET, Y. Ed. (1996), *La crise d'Haiti (1991-1996)*, Ed. Cedin, Cahiers Internationaux, no. 12, París.

DESCH, M.C. (2009), "Obama and His General. Should McChrystal Salute and Obey?", *Foreign Affairs*, 27 de octubre.

DIAMOND, L. (1999), *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Ed. John Hopkins University Press, Baltimore.

DIAMOND, L. (2008), *The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies Throught the World*, Ed. Holt Paperbacks, Nueva York.

DOBBINS, J.F. (2008), *After the Taliban. Nation-Building in Afghanistan*, Ed. Potomac Books, Washington.

DONIA, R.I. y FINE, J. V. A. (1997), *Bosnia and Hercegovina. A Tradition Betrayed*, Ed. Hurst & Company, Londres.

DORRONSORO, G. (2005), *Revolution Unending. Afghanistan: 1979 to the Present*, Ed. Hurst & Co., Londres.

DOYLE, M. W. (1983), “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Partes 1 y 2” *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, nº 3 y 4.

DOYLE, M. W. (2011), “The Folly of Protection. Is Intervention Against Qaddafi’s Regime Legal and Legitimate?”, *Foreign Affairs*, 22 de marzo.

ECONOMY, C. E. y SEGAL, A. (2008), “China’s Olympic Nightmare. What the Games Mean for Beijing’s Future”, *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 4, julio/agosto, 2008.

EL BARADEI, M. (2011), *Años de impostura y engaño. La diplomacia nuclear en tiempos difíciles*, Ed. RBA, Barcelona.

ENTERLINE, A.J. y GREIG, J. M. (2008), “Against All Odds? The History of Imposed Democracy and the Future of Afghanistan & Iraq”, *Foreign Policy Analysis*, nº 4, ps. 321-347.

FARAMIÑAN, J.M. Y PARDO DE SANTAYANA, J. (2009), *El conflicto de Afganistán*, Ed. Ministerio de Defensa, Madrid.

FINNEMORE, M. (2003), *The purpose of intervention. Changing beliefs about the use of force*, Ed. Cornell University Press, Londres.

FOUAD, A. (2003) o “Iraq and the Arab’s Future”, en *Foreign Affairs*, vol. 82, no. 1, enero/febrero.

FUKUYAMA, F. (1989), “¿El fin de la historia?”, en *The National Interest*, no.16, verano, ps. 3-18.

FUKUYAMA, F.,ed (2006), *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Ed. The John Hopkins University Press, Baltimore.

FUKUYAMA, F. (2004), *State-Building. Governance and World Order in the XXI Century*, Ed. Cornell University Press, Nueva York.

FUKUYAMA, F. (2004), “The Neoconservative Moment”, *The National Interest*, no.76, verano, ps. 57-68.

GARCIA, F. y JIMENEZ, I. eds. (1999), *Informe sobre el conflicto y la Guerra de Kosovo*, Ediciones del Oriente y Mediterráneo, Madrid.

GAT, A. (2007), “The Return of Authoritarian Great Powers”, *Foreign Affairs*, vol. 86, nº 4, julio/agosto, ps. 59-69.

GEIS, A. (2011), “Of Bright Sides and Dark Sides: Democratic Peace Beyond Triumphalism”, *International Relations*, vol. 25, nº 2, ps. 164-170.

GELB, L.H. y ROSENTHAL, J. A. (2003), “The Rise of Ethics in Foreign Policy: Reaching a Values Consensus”, *Foreign Affairs*, vol. 82, nº 3, mayo/junio.

GOLDSTEIN, J. y KEOHANE, R. eds (1993), *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ed. Cornell University Press, Nueva York.

GORDON, M. R. y TRAINOR, B. E. (2006), *COBRA II. The Inside Store of the Invasion and Occupation of Iraq*, Ed. Vintage Books, Nueva York.

GOW, J. (1992), *Legitimacy and the Military: The Yugoslav Crisis*, Ed. Belhaven Press, Londres.

GRAY, J. (2006), *Contra el progreso y otras ilusiones*, Ed. Paidós, Barcelona.

GRAY, J., (2008), *La misa negra. Religión apocalíptica y la muerte de la utopía*, Ed. Paidós, Barcelona.

GREGG, R. W. (1993), *About Face? The United States and the United Nations*, Ed. Lynne Ryener Publishers, Londres.

GUZZINI, S. y LEANDER, A. eds., *Constructivism and International Relations. Alexander Wend and its Critics*, Ed. Routledge, Nueva York.

HAASS, R. (2010), *War of Necessity, War of Choice. A Memoir of two Iraq Wars*, Ed. Simon and Schuster Paperbacks, Nueva York.

HENDRICKSON, D. C. y TUCKER, R. W. (2005), "The Freedom Crusade" en *The National Interest*, no. 81, otoño, ps. 12-21.

HENDRICKSON, D.C. (1994), "The Recovery of Internationalism" en *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 5, septiembre/octubre.

HOLBROOKE, R. (1995), "America, A European Power", *Foreign Affairs*, vol. 74, no. 2, marzo/abril.

HOLBROOKE, R. (1.999), *Para acabar una guerra*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid.

HOBSON, C. (2011), "The Sorcerer's Apprentice", *International Relations*, vol. 25, nº 2, ps. 171-177.

HULSMAN, J. y LIEVEN, A. (2006), *Ethical Realism. A Vision for American Role's In the World*, Ed. Pantheon, Nueva York.

HUNTINGTON, S.P. (1991), *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Ed. University of Oklahoma Press, Norman.

IGNATIEFF, M. (1999), *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, Ed. Taurus, Madrid.

IGNATIEFF, M. (2001), *Virtual War. Kosovo and Beyond*, Ed. Picador USA, Nueva York.

IKENBERRY, G.J. ed. (2008), *The Crisis of American Foreign Policy. Wilsonianism in the Twenty-first Century*, Ed. Princeton University Press, Princeton.

IKENBERRY, G. J. (2008), “The Rise of China and the Future of The West. Can the Liberal System Survive?”, *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 1, enero/febrero.

ISH-SHALOM, P. (2011), “Don’t Look Back in Anger”, *International Relations*, vol. 25, n° 2, ps. 178-184.

JACKSON, R. (1993) “Armed Humanitarianism”, en *International Journal*, vol. XLVIII.

JERVIS, R. (2006), “The Remaking of a Unipolar World”, *Washington Quarterly*, vol. 29, n° 3, ps. 7-19.

JONES, S. G. (2009), *In the Graveyard of Empires. America’s War in Afghanistan*, Ed. Norton, Nueva York.

JOSEPH, E. P. (2005) “Back to the Balkans”, en *Foreign Affairs*, Vol 84, No 1, January/February.

JUDAH, T. (2000), *Kosovo. War and Revenge*, Ed. Yale University Press, New Haven.

JUDAH, T. (2008), *Kosovo. What Everyone Needs to Know*, Ed. Oxford University Press, Nueva York.

KANT, I., (2002), *Sobre la paz perpetua*, Ed. Alianza Editorial, Madrid.

KAGAN, R. (2007), “End of Dreams, Return of History. International Rivalry and American Leadership”, *Policy Review*, n° 144, agosto/septiembre.

KAPLAN, R.D. (1996), *The Balkan Ghosts: A Journey Through History*, Ed. Penguin Books, Paperback, Nueva York.

KARAGANOV, S. (2007), "A New Epoch of Confrontation", *Russia in Global Affairs*, vol. 5, nº4, octubre/diciembre, ps. 23-36.

KENNAN, G.F. (1985), "Morality and Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 64, nº 2, invierno.

KENNAN, G.F. (1947), "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs*, vol. 25, nº 4, 48julio.

KING, I. Y MASON W. (2006), *Peace At Any Price. How The World Failed Kosovo*, Ed. Cornell University Press, Londres.

KINNON, M. (2000), *The evolution of the US Peacekeeping policy under Clinton. A fair-weat-her friend*, Ed. Franck Cass, Londres.

KIRDAR, N. (2010), *Saving Iraq. Rebuilding a Broken Nation*, Ed. Phoenix, Londres.

KIRKPATRICK, J. (1979), "Dictatorships and Double Standards", *Commentary Magazine*, vol. 68, nº 5, noviembre, ps. 34-45.

KISSINGER, H. (2001), *Does America Need a Foreign Policy?*, Ed. Simon & Schuster, Nueva York.

KLEINE-AHLBRANDT S. y SMALL, A., "China's New Dictatorship Diplomacy. Is Beijing Parting With Pariahs?", *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 1, enero/febrero, 2008.

KRAUTHAMMER, C. (2004), "In Defense of Democratic Realism", *The National Interest*, no.77, otoño, ps. 15-25.

KREPINEVICH JR, A.F. (2005), "How To Win in Iraq", en *Foreign Affairs*, vol. 84, no.5, septiembre/octubre.

KUPCHAN, C. A. (2005), "Independence for Kosovo" en *Foreign Affairs*, vol. 84, n° 6, noviembre/diciembre.

LAVROV, S. (2005), "Democracy, International Governance, and the Future World Order", *Russia in Global Affairs*, vol. 3, n°1, enero/marzo, ps. 146-156.

LIN, G. (2004), "Leadership Transition, Intra-Party Democracy, and Institution Building in China", *University of California Press*, marzo-abril.

LIPSET, S. M. (1996), *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword*, Ed. Norton & Co., Nueva York.

LITTLE, A. Y SILBER, L. (1997), *Yugoslavia, Death of a Nation*, Ed. Penguin Books/BBC Books, Paperback, Londres.

LOMANOV, A. (2008), "Transition Without Destination", *Russia in Global Affairs*, vol. 6, n° 2, abril/junio, ps. 20-34.

MAGNUS, R.H. y NABY, E. (2000), *Afghanistan. Mullah, Marx and Mujahid*, Ed. Westview Press, Boulder, Colorado.

MALCOLM, N. (2002), *Bosnia. A Short History*, Ed. Pan Books, Londres.

MALMVIG, H. (2006), *State Sovereignty and Intervention. A discourse analysis of interventionary and non-interventionary practices in Kosovo and Algeria*, Ed. Routledge, Nueva York.

MANN, J. (2004), *The Rise of the Vulcans. The History of Bush War's Cabinet*, Ed. Penguin Books, Nueva York.

MANSFIELD, E. D. y SNYDER, J. (1995), "Democratization and the Danger of War" en *International Security*, vol. 20, n° 1, verano, ps. 5-38.

MANSFIELD, E. D. Y SNYDER, J. (2007), *Electing to Fight. Why Emerging Democracies Go to War*, Ed. The Mit Press, Paperback, Boston.

MACQUEEN, N. (2002), *United Nations Peacekeeping in Africa since 1960*, Ed. Longman.

MALEY W., ed (2001), *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, Ed. Hurst and Company, Londres.

MARTINEZ, L.F. (2005), “¿Realistas vs. Neoconservadores? La política exterior de los Estados Unidos en el segundo mandato de George W. Bush”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 69, mayo.

MCCAIN, J. (2007) “An Enduring Peace Built on Freedom”, *Foreign Affairs*, vol. 86, nº 6, noviembre/diciembre.

MCFAULT, M. y STONER-WEISS K. (2008), The Myth of the Authoritarian Model, *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 1.

MEAD, W. R. (2002), *Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World*, Ed. Routledge, Nueva York.

MEARSHEIMER, J. J. (2010), “Imperial by Design”, *The National Interest*, 16 de diciembre.

MEARSHEIMER J. J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, Ed. Norton & Co., Nueva York.

MEARSHEIMER, J.J. (2011), *Why Leaders Lie. The Truth About Lying in International Politics*, Ed. Oxford University Press, Oxford.

MEARSHEIMER, J. J. y WALT, S. M. (2007), *El lobby de Israel y la política exterior de Estados Unidos*, Ed. Taurus, Madrid.

MILLAR, L. B. (1994), "The Clinton Years: Reinventing US Foreign Policy?", en *International Affairs*, vol. 70, no. 4, octubre.

MILNER, H. (1998), "Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics", *International Organization*, vol. 52, n° 4, ps. 759-786.

MINEAR, L. SCOTT, C y WEISS T.G. (1996), *The News Media: Civil War and Humanitarian Action*, Ed. Boulder, Londres.

MINTZ, S. W. (1995), "Can Haiti Change?", en *Foreign Affairs*, vol.74, no. 1, enero/febrero.

MORGENTHAU, H. (1970), *Truth and Power. Essays of a Decade 1960-70*, Ed. Praeger Publishers, Washington.

MURAVCHIK, J. y WALT, S. M. (2008), "The Neocons vs The Realists", *The National Interest*, 3 de septiembre.

NEUSTADT, R.E. (1990), *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, Ed. Free Press, Nueva York.

NIBLACK, P (1995), *The United Nations Mission in Haiti: Trip Report*, Ed. RAND, Santa Mónica.

NINKOVICH, F. (1994), *Modernity and Power. A History of the Domino's Theory in the Twentieth Century*, Ed. The University of Chicago Press, Chicago.

NYE, J. (2004), *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Ed. Public Affairs, Nueva York.

OBAMA, B. (2008), *La audacia de la esperanza*, Ed. Península, Barcelona.

O'DWYER, S. (2003), "Democracy and Confucian Values", *Phylosophy East and West*, vol.53, nº.1, enero.

ONEAL, J. y RUSSETT, B. (2001), "*Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*", Ed. Norton & Co., Nueva York.

OÑATE, P. (1997), "Ingeniería electoral y resolución de conflictos. El caso de Bosnia-Herzegovina", en *Revista de estudios políticos*, nº 98, octubre/diciembre.

OREN, I.(1995), "The Subjectivity of the Democratic Peace", *International Security*, vol. 20, no.2, otoño, ps.147-184.

ORTEGA, J. M. (2001), *La intervención de la OTAN en Yugoslavia*, Ed. Asturprint, Oviedo.

ORTUÑO, J., ed. (2006), *Futuro de Kosovo. Implicaciones para España*, Ed. Documentos de seguridad y defensa. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid.

OWEN, J.M. (2011), "Liberal Tradition, not Social Science", *International Relations*, vol. 25, nº 2, ps. 158-163.

PACKER, G. (2005), *The Assassin's Gate. America in Iraq*, Ed. Farrar Strauss and Giroux, Nueva York.

PACREAU, X. (2003), *De L'intervention au Kosovo en 1999 a l'intervention en Irak de 2003*, Ed. LGDJ, Paris.

PAULSON JR, H. M. (2008), "A Strategic Economic Engagement. Streghtening U.S.-Chinese Ties", *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 5, septiembre/octubre.

PEÑAS, F.J. (2003), *Hermanos y enemigos. Liberalismo y relaciones internacionales*, Ed. Catarata, Madrid.

PEREZ, M. (2011), *La legitimidad del uso de la fuerza en las relaciones internacionales contemporáneas. Un estudio multidimensional y discursivo de los debates en la Guerra de Irak de 2003*, Tesis Doctoral Universidad Autónoma de Madrid, 21 de junio.

PFAFF, W. (2007), “Manifest Destiny: a New Direction for America”, *The New York Review of Books*, 15 de febrero.

PFAFF, W. (2010), *The Irony of Manifest Destiny. The Tragedy of America's Foreign Policy*, Ed. Walker, Nueva York.

PIERRE-CHARLES. G. et al (1973), *Problemas dominico-haitianos y del Caribe*, Ed. Estudios, Mexico DF.

PIRNIE, B.R. (1994), *Peace Operations: Typology, Key Variables, and Critical Issues*, Ed. RAND, Santa Mónica.

POWELL, C. (1995), *My American Journey*, Ed. Random House, Nueva York.

QIANG, S. (2005), “Reflection's on Deng Xiaoping Thesis about War and Peace in the Current World”, *Foreign Affairs Journal*, nº 73, diciembre.

QIUTIAN, L. (2005), “The Five Principles of Peaceful Coexistence and Chinese Diplomacy”, nº 74, diciembre.

RAMON, C. (1995), *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho Internacional*, Ed. Trotta, Madrid.

RENSHON, S.A. y SUEDFELD, P. (2007), eds, *Understanding the Bush Doctrine*, Ed. Routledge, Nueva York.

RICE, C. (2000), “Promoting the National Interest”, en *Foreign Affairs*, vol. 89, nº 3, enero/febrero.

RICE, C. (2008), "Rethinking the National Interest", *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 4, julio/agosto 2008, ps. 2-25.

RICE, C. (2005), "The Promise of Democratic Peace. Why Promoting Freedom is the Only Realistic Path to Security", *Washington Post*, 11 de diciembre.

RICKS, T. E. (2007), *Fiasco. The American Military Adventure in Iraq*, Ed. Penguin Books, Nueva York.

RIEFF, D. (1996), *Slaughterhouse. Bosnia and the Failure of the West*, Ed. Simon & Schuster, Nueva York.

ROBERTS, A. (1993), "The Road to Hell: A Critique of Humanitarian Intervention", *Harvard International Review*, vol. 16, no. 1.

ROMEVA, R. (2003), *Bosnia en paz. Lecciones, retos y oportunidades de una posguerra contemporánea*, Ed. Catarata, Madrid.

ROTBERG, R.I., ed. (1997), *Haiti Renewed. Political and Economic Prospects*, Ed. Brookings Institution Press, Harrisonburg,

ROTBERG, R.I. y RABB, T.K., eds (1989), *The Origin and Prevention of Major Wars*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

ROY, O.(2003), *Después del 11 de septiembre. Islam, antiterrorismo y orden internacional*, Ed. Bellaterra, Barcelona.

RUIZ-GIMENEZ, I. (2005), *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, Ed. Catarata, Madrid.

RUMMEL, R. J., (1997), *Power Kills: Democracy as a Method of Nonviolence*, Ed. Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.

RUMMEL, R. J., (1999), *Statistics of Democide: Genocide and Mass Murder since 1900*, Ed. Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.

RUMSFELD, D. (2011), *Known and Unknown. A Memoir*, Ed. Sentinel, Nueva York.

RUSSETT, B., (2005), “Bushwhacking the Democratic Peace”, en *International Studies Perspectives*, vol. 6, N° 4, noviembre, ps. 395-408.

RUSSET, B. (1993), *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press, Princeton N.J.

RUTHERFORD, K. R. (2008), *Humanitarianism Under Fire. The US and UN Intervention in Somalia*, Ed. Kumarian Press, Sterling VA.

SACHS, J. D. (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*, Ed. Penguin, Nueva York.

SCHEUER, M. (2007), *Imperial Hubris. Why the West is Losing the War on Terror*, Ed. Potomac Books, Dulles, Virginia.

SCHEUER, M. (2008), *Marching Toward Hell. America and Islam after Iraq*, Ed. Free Press, Nueva York.

SEDRA. M. y MIDDLEBROOK, P. (2005), “Revisioning the International Compact for Afghanistan” en *Foreign Policy in Focus*, 2 de noviembre.

SHIMKO, K. L. (2010), *The Iraq Wars and America's Military Revolution*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge.

SIMES, D. K. (2007), “Losing Russia. The Costs of Renewed Confrontation”, *Foreign Affairs*, vol. 86, n° 6, noviembre/diciembre.

SMITH, T. (2011), “Democratic Peace Theory: From Promising Theory to Dangerous Practice”, *International Relations*, vol. 25, n° 2, ps. 151-154.

SMITH, T. (1994), "In Defense of Intervention", en *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 6, noviembre/diciembre.

SMITH, T. (2007), *A Pact with the Devil: Washington's Bid for Supremacy and the Betrayal of the American Promise*, Ed. Routledge, Nueva York.

SOLANA, J. (2010), *Reivindicación de la política. Veinte años de relaciones internacionales*, Ed. Debate, Barcelona.

SPIRO, D. (1994), "The Insignificance of the Liberal Peace" en *International Security*, Vol. 19, n.º 2, otoño, ps. 50-86.

STEIL, B. y WOODWARD, S.L. (1999), "A European New Deal for the Balkans", en *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 6, noviembre/diciembre.

STEVENSON, J. (1993), "Hope Restored in Somalia", *Foreign Policy*, vol. 91, p. 146.

TAIBO, C. (1.999), *Para entender el conflicto de Kosova*, Ed. Catarata, Madrid.

TALBOTT, S. (1996), "Democracy and National Interest", en *Foreign Affairs*, vol. 75, no. 6, noviembre/diciembre.

TANNER, S. (2003), *Afganistan. A Military History From Alexander the Great to The Fall of the Taliban*, Ed. Da Capo Press, Cambridge.

The Independent International Commission on Kosovo (2000), *Kosovo Report. Conflict. International Response. Lessons Learned*, Ed. Oxford University Press, Oxford.

THOMPSON, J. A. (2010), "Wilsonianism: the dynamics of a conflicted concept", en *International Affairs*, vol. 86, n.º I, ps. 27-47.

THORNTON, J. L. (2008), "Long Time Coming. The prospects for Democracy in China", *Foreign Affairs*, vol. 87, n.º1, enero/febrero.

TOKATLIAN, J.G. (2010), “El retorno de la cuestión militar a Latinoamérica”, *Política Exterior*, vol. XXIV, no° 135, mayo/junio.

TOMSEN, P. (2000), “A Chance for Peace in Afghanistan: The Taliban’s Days Are Numbered”, en *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1, enero/febrero.

TRAUB, J. (2008), *The Freedom Agenda: Why America Must Spread Democracy –Just not the Way George Bush Did-*, Ed. Farrar, Straus and Giroux, Nueva York.

TYMOSHENKO, Y. (2008), “Containing Russia”. *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 3, mayo/junio.

VAISSE, J. (2010), *Neoconservatism. The Biography of a Movement*, Ed. Harvard University Press, Cambridge, Massachussets.

VELIKONJA, M. (2003), *Religious Separation & Political Intolerance in Bosnia-Herzegovina*, Ed. Texas A & M University Press, College Station.

VEREMIS, T. y TRIANTAPHYLLOU, D. eds. (1999), *Kosovo and the Albanian Dimension in Southeastern Europe: the need for regional security and conflict prevention*, Ed. Eliamep, Atenas.

VILANOVA, P. y SAURA, J. (1997), *El proceso de paz en Bosnia-Herzegovina después de los Acuerdos de Dayton. Informe y selección de documentos*, Ed. Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona.

WALT, S.M. (2011), “What Intervention in Libya tell us about the neocon-liberal alliance”, *Foreign Policy*, 21 de marzo.

WALTZ, K. (2000), “Structural Realism after the Cold War” en *International Security*, vol. 25, n° 1, ps. 5-41.

WALTZ, K. (1979), *Theory of International Politics*, Ed. Addison-Wesley Publishers, Massachussets.

WENDT, A. (1992), “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, vol. 46, n° 2, ps. 391-425.

WENDT, A. (1999), *A Social Theory of International Politics*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge.

WENDT, A. (2003), “Why a World State is Inevitable”, *European Journal of International Relations*, vol. 9, n° 4, ps. 491-542.

WESTERN, J y MCMAHON, P. (2009), “The Death of Dayton. How to Stop Bosnia From Falling Apart”, en *Foreign Affairs*, vol. 88, no. 5.

WHEELER, N.J. (2000), *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*, Ed. Oxford University Press, Nueva York.

WOODWARD, B. (2010), *Obama’s Wars*, Ed. Simon & Schuster, Nueva York.

WOODWARD, B. (2006), *State of Denial. Bush at War, Part III*, Ed. Simon & Schuster, Nueva York.

WORLD BANK (2005), *A World Bank Country Study: Afghanistan-State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty*, Ed. The World Bank, Washington DC.

YUANHONG, D. (2005), “A short Analysis of the U.S. Global Strategy”, *Foreign Affairs Journal*. n° 75, diciembre.

YUANYING, P. (2005), “China-Russia-India. “Strategic Triangle”—Its Origin, Nature and Future”, *Foreign Affairs Journal*, n° 77, diciembre, 2005.

ZAKARIA, F. (1997), “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, vol. 76, n° 6, noviembre/diciembre.

ZAKARIA, F. (2003), *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Ed. Norton and Company, Nueva York.

ZAKARIA, F. (2008), *The Post American World*, Ed. Norton and Company, Nueva York.

ZHIMING, Z. (2005), "Promoting Democracy in International Relations", *Foreign Affairs Journal*, nº 68. noviembre.