



**MINISTERIO DE DEFENSA**

---

---



**PANORAMA ESTRATÉGICO**  
**2005/2006**

---

---

**INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS**  
**REAL INSTITUTO ELCANO**



**MINISTERIO DE DEFENSA**

---

---

**PANORAMA ESTRATÉGICO  
2005/2006**

---

---

**INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
REAL INSTITUTO ELCANO**



**SECRETARIA GENERAL DE  
POLÍTICA DE DEFENSA**

**Dirección General de Relaciones  
Institucionales de la Defensa  
Instituto Español de  
Estudios Estratégicos**

Grupo de Trabajo número 1/05

**PANORAMA ESTRATÉGICO  
2005/2006**

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.



## SUMARIO

### **INTRODUCCIÓN**

*Por José Antonio Balbás Otal*

#### *Capítulo I*

### **NUEVOS ESCENARIOS, NUEVOS DESAFÍOS: LA TRANSFORMACIÓN DEL HORIZONTE ESTRATÉGICO**

*Por Paul Isbell y Rickard Sandell*

#### *Capítulo II*

### **LAS FUERZAS ARMADAS COMO ELEMENTO RELEVANTE DE LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO. MISIONES INTERNACIONALES**

*Por Salvador Cuenca*

#### *Capítulo III*

### **LA UNIÓN EUROPEA EN EL 2005: CRISIS INTERNA Y DÉFICIT DE PROYECCIÓN EXTERNA**

*Por José Ignacio Torreblanca Payá y Alicia Sorroza Blanco*

#### *Capítulo IV*

### **ESTADOS UNIDOS**

*Por Rafael Calduch Cervera*

#### *Capítulo V*

### **MAGREB**

*Por Carlos Fernández-Arias Minuesa*

#### *Capítulo VI*

### **ORIENTE MEDIO: TRANSFORMACIÓN Y CONTINUISMO EN UNA REGIÓN CONVULSA**

*Por Hizam Amirah Fernández y Natalia Sancha*

#### *Capítulo VII*

### **IRAQ**

*Por José Luis Calvo Albero*

#### *Capítulo VIII*

### **IBEROAMÉRICA**

*Por Carlos Malamud*

*Capítulo IX*

**ASIA**

*Por Fernando Delage*

**COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO**

**ÍNDICE**

## **INTRODUCCIÓN**



## INTRODUCCIÓN

*Me ha correspondido por segundo año consecutivo coordinar este Panorama Estratégico, en el que aúnan sus esfuerzos los analistas del Real Instituto Elcano y del Instituto Español de Estudios Estratégicos para, con plena libertad de criterio, aportar sus conocimientos y experiencia en las diferentes áreas, con el único objetivo de profundizar en el análisis de la compleja evolución de la situación mundial a lo largo del año 2005.*

*Al igual que en ocasiones anteriores, y ante las limitaciones físicas de la publicación se ha incidido más en las zonas y circunstancias que afectan más directamente a ESPAÑA, tratando en lo posible de obtener conclusiones que ojala nos permitan, de alguna manera, afrontar con mayor conocimiento de causa los retos de este incierto futuro, indudablemente inquietante, al que nos enfrentamos.*

*Quiero destacar, que siguiendo el criterio que iniciamos en el anterior Panorama, se han incluido algunos capítulos, que podríamos calificar como generales, en los que se prescinde de las ataduras geográficas, y se analizan problemáticas emergentes, que de una u otra forma, pueden afectarnos, de modo algunas veces preocupante.*

*En esta línea quiero señalar el Capítulo 2 en el que se analiza el papel de “Las Fuerzas Armadas como elemento relevante de la acción exterior del Estado. Misiones Internacionales”, tanto en los aspectos operativos de este tipo de misiones, como en el complejo soporte legal en que deben apoyarse, así como la incidencia que han tenido en la propia organización de los ejércitos y muy especialmente en el Ejército de Tierra, resaltando por último la importancia que, desde el punto de vista de nuestros compromisos en Política Exterior, tiene nuestra participación en ellas*

*tanto dentro de coaliciones “ad hoc” creadas para alguna operación específica, como colaborando con las organizaciones internacionales a las que pertenecemos.*

*Pero quizá lo realmente original de este Panorama Estratégico 2005/2006 es el Capítulo 1 en el que bajo el ampuloso título “Nuevos escenarios, nuevos desafíos: la transformación del horizonte estratégico” los profesores Paul Isbell y Rickard Sandell realizan un valiente y riguroso estudio de este nuevo horizonte estratégico en el que se mezclan el Cambio Climático, con el consiguiente incremento en número y profundidad de las catástrofes naturales con las posibles pandemias en las que la globalización, los movimientos migratorios, la creciente demografía y la rapidez de las comunicaciones pueden actuar como factores de difusión difíciles de atajar, o la utilización indebida, y de complejo control, del ciberespacio por organizaciones terroristas que ha cambiado sustancialmente sus formas de actuar, tanto en lo que se refiere a la propaganda y difusión de consignas, como a la captación y entrenamiento de nuevos miembros, para terminar con un, al menos inquietante, análisis de la situación económica mundial que si bien ha atravesado, en los últimos años, uno de sus períodos más florecientes, que ha servido para amortiguar y estabilizar el panorama estratégico mundial, se encuentra en un momento crítico, en el que la escalada de los precios del petróleo, motivada principalmente por la creciente demanda de las economías emergentes asiáticas, así como los posibles ajustes drásticos necesarios para compensar el binomio déficit/superávit de las grandes potencias, pueden cambiar diametralmente la situación e incluso derivar en tensiones político-militares, en un afán de asegurar los suministros de materias primas.*

*Como consecuencia de lo expuesto, y a modo de conclusiones, los autores nos ofrecen cuatro escenarios a medio/largo plazo que, al menos a mí, me han dado bastante que pensar, como creo que les ocurrirá a muchos de nuestros lectores.*

*El título del resto de los capítulos nos habla bastante de su contenido. Solo quiero destacar que están referidos a un año que empezó con unas perspectivas que me atrevo a calificar de optimistas; un esperanzador resultado de las elecciones legislativas en IRAK, un nuevo enfoque en las relaciones Palestino-Israelí, ante la designación de un nuevo Presidente de la Autoridad Nacional Palestina, que sin duda iba a contar con el decidido apoyo del cuarteto de Madrid, y la aprobación de una Constitución Europea que se suponía que iba a ser aceptada por prácticamente*

*todos los miembros de la Unión y constituirá un gran avance político, que nos alejaría del criticado “Club de los mercaderes Cristianos” con el que se nos calificaba peyorativamente.*

*Pero la realidad sorprende con frecuencia a los más expertos analistas, y tras el relativo éxito del referéndum de ratificación de la Constitución Europea en ESPAÑA, el fracaso en FRANCIA y HOLANDA, convirtió esa Constitución en un problema más a gestionar, en vez de ser la solución de todos ellos.*

*En junio un nuevo torbellino sacudió IRAN, con la elección del ultra conservador Mahmud Ahmadineyad y la reanudación de su programa nuclear, con todos los riesgos que ello implica, incluso el de convertirse en “casus belli”.*

*El terrorismo internacional, aparentemente debilitado, enseñó su peor cara el 7-J en LONDRES, mostrando una vez más las vulnerabilidades de las sociedades democráticas que exigen una colaboración mundial que dista mucho de haberse conseguido.*

*Y para terminar de “facilitar” las cosas, Ariel Sharon que acababa de crear un nuevo partido político (Kadima) como instrumento necesario, para continuar el iniciado proceso de paz, sufre un aneurisma de extrema gravedad que supone su desaparición, al menos política, y deja huérfano al recién fundado partido de incierto futuro, especialmente incierto cuando enfrente se va a encontrar un Movimiento de Resistencia Islámica (Hamas) que en las elecciones legislativas palestinas, ha obtenido una arrolladora victoria, ante la que todavía no ha reaccionado el Mundo Occidental.*

*Y si no fueran pocos motivos de preocupación estos hechos concretos, que han perturbado notablemente los trabajos de nuestros colaboradores, quiero señalar someramente, más que nada para estimular el interés por la lectura de los correspondientes capítulos, las siguientes observaciones:*

- *Tendencia al triunfo de los partidos definidos laxamente como “de izquierdas” en los nuevos procesos electorales en Iberoamérica, y muchos de ellos teñidos de un populismo demagógico.*

- *Compleja problemática del Continente Asiático donde se está pasando de un período de gran estabilidad, a una creciente tensión que tendrá importantes consecuencias globales a largo/medio plazo.*
- *Grandes dificultades en los procesos de reconstrucción y estabilización de AFGANISTAN e IRAK, pese al relativo éxito de los procesos electorales celebrados hasta la fecha en ambos países.*
- *Difícil digestión por parte de la Unión Europea de la ampliación a veinticinco miembros, lo que ha convertido el año 2005 en un “annus horribilis” que nos va a obligar a realizar un enorme esfuerzo colectivo para superar esta crisis.*

*Y al igual que el año pasado quiero terminar esta introducción recordando que desde el primer momento, hemos intentado que fuese un panorama aséptico y ajustado a la realidad, pero siempre visto desde ESPAÑA, teniendo en cuenta nuestros intereses y nuestras circunstancias geopolíticas, lo que indudablemente influye en todos los análisis.*

*Agradezco a todos los colaboradores su entusiasta participación, y la flexibilidad y verdadero espíritu de cooperación que han mostrado en todo momento.*

*Tengo la esperanza que la lectura de los diferentes capítulos, nos ayudarán a conocer y comprender un poco mejor –por el bien de todos- la problemática de este complejo e inquietante mundo en el que nos ha tocado vivir.*

Almirante José A. Balbás Otal  
COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO

## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **NUEVOS ESCENARIOS, NUEVOS DESAFÍOS: LA TRANSFORMACIÓN DEL HORIZONTE ESTRATÉGICO**



## **NUEVOS ESCENARIOS, NUEVOS DESAFÍOS: LA TRANSFORMACIÓN DEL HORIZONTE ESTRATÉGICO**

PAUL ISBELL Y RICKARD SANDELL

### **INTRODUCCIÓN**

El panorama estratégico empieza a presentar nuevos escenarios y nuevos retos. Los riesgos tradicionales siguen planteando desafíos políticos, económicos, diplomáticos y militares –para Europa en general y España en particular– de forma relativamente familiar en varias zonas del mundo. Pero desde hace unos años se perciben nuevos fenómenos con un gran potencial para llegar a ser problemáticos desde una perspectiva estratégica en el escenario internacional.

Durante los años 90, el entonces nuevo escenario estratégico era el del fin del comunismo. La transición democrática y económica, el desarrollo económico, el fin de la pobreza y la extensión de la prosperidad y de la paz representaban no solo las esperanzas sino las oportunidades reales del nuevo escenario. Con el paso del tiempo se ha visto como el fin de la historia sigue siendo una quimera. El llamado “choque de las civilizaciones”, el auge del terrorismo internacional (en particular el radicalismo islamista), el espectro de los Estados fallidos y la proliferación de armas de destrucción masiva confluyeron a principios del nuevo siglo para dominar el panorama estratégico en los años siguientes, desembocando en una ola de ataques terroristas, la intervención militar en Irak y, ahora, la crisis nuclear de Irán.

De todas formas, aunque la transformación del panorama estratégico ha sido rápida, parece que el mismo trasfondo sobre el que solían desarrollarse tanto los conflictos más tradicionales como

los nuevos está en rebeldía, planteando otra serie de desafíos a los que apenas hemos podido reaccionar. Nuevos riesgos como las catástrofes naturales, las pandemias y el cambio climático (cuyos impactos se están amplificando a raíz de la globalización, el crecimiento demográfico y la urbanización) son algunos de los nuevos protagonistas que han aparecido en el panorama estratégico en 2005. Pero los riesgos humanos también siguen proliferando en nuevas variantes. La posibilidad de un abuso desestabilizador del ciberespacio plantea desafíos impensables hace solo unos años, mientras que la base energética de nuestra economía local y global se ha convertido en un nuevo hilo conductor de casi todos los retos políticos y económicos. Mientras tanto, la economía internacional ha ido contribuyendo a la solución de varios de estos problemas y reduciendo el impacto de otros. De momento la economía internacional marcha bien, pero los buenos tiempos pueden estar llegando a su fin.

El objetivo de este capítulo es destacar cuáles son estos nuevos desafíos menos tradicionales, así como algunos ya conocidos pero que ahora se presentan con más urgencia o bajo una nueva luz. Conviene considerar los nuevos retos estratégicos detenidamente, pensando en cuándo y cómo se responderá a ellos desde España, desde Europa y desde la comunidad internacional.

## **LA MADRE NATURALEZA: ¿UN RIESGO ESTRATÉGICO?**

Cuando se habla de amenazas a la sociedad, se suelen mencionar desastres naturales y amenazas biológicas junto con el terrorismo nacional e internacional. Sin embargo, desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, el terrorismo ha recibido mucha más atención a nivel mundial que los desastres naturales y las amenazas biológicas al evaluar las perspectivas estratégicas y diseñar acciones y estrategias comunes. Al fin y al cabo, estamos comprometidos en una guerra más o menos coordinada contra el terrorismo internacional, mientras que para atender a las amenazas de la madre naturaleza se suele improvisar, con un enfoque dirigido más a la reconstrucción que a la previsión y la prevención.

Sin embargo, hay muchos indicios de que ha llegado el momento de empezar a tratar a la madre naturaleza como un riesgo estratégico capaz de desestabilizar las condiciones para la paz y la

coexistencia próspera entre países y pueblos en una manera similar o incluso peor de lo que actualmente sucede con el terrorismo.

Hay tres razones principales por las que los desastres naturales se están convirtiendo en un riesgo estratégico más inminente y mucho más severo que en el pasado: (1) la globalización; (2) el desarrollo demográfico; y (3) el cambio climático.

### **La nueva ola de globalización como amplificadora de la difusión de enfermedades infecciosas.**

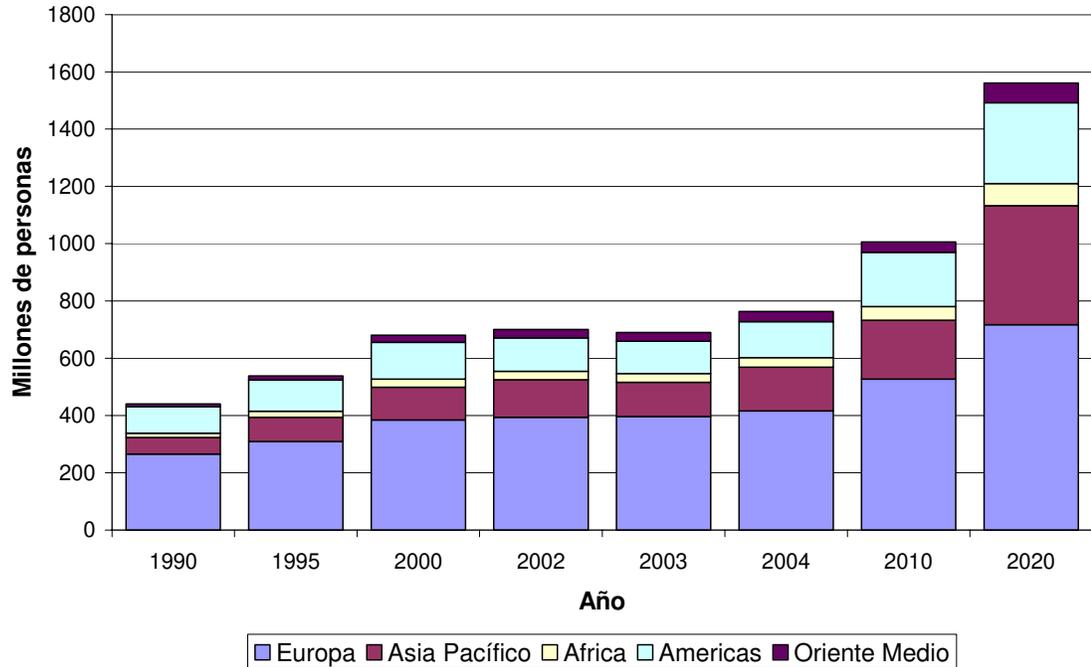
Gracias a las nuevas tecnologías se está produciendo una nueva ola globalizadora, en la que miles de millones de personas viajan de forma regular y con gran frecuencia, tanto como turistas o como agentes de negocios (1). El “*globetrotter*” moderno cubre distancias mayores y a mucha mayor velocidad que en cualquier otra época de la humanidad. Al mismo tiempo, se transportan mayores volúmenes de mercancías, a distancias más largas y en un tiempo mucho más reducido que anteriormente. La sociedad moderna apenas conoce límites a la interacción y al intercambio humano. Sin embargo, estas características positivas también constituyen una amenaza con respecto a la difusión de las enfermedades infecciosas.

No obstante, el problema de la nueva ola de globalización no es la creciente íter-conectividad en sí, ya que dicho fenómeno ha existido durante siglos, sino que el tiempo necesario para lograr una conexión global entre seres humanos es mucho más reducido que antes. Hasta hace muy poco un viaje intercontinental tenía una duración de semanas. Hoy es posible viajar a cualquier lugar importante del mundo en menos de 24 horas. Como ejemplo, el aeropuerto de Madrid-Barajas tiene conexión directa con 105 aeropuertos, con tan sólo un “*transfer*” se conecta con 1.100 y con dos “*transfers*” se puede viajar a más de 2.500 aeropuertos nacionales e internacionales.

---

(1) Existen varias olas globalizadoras a lo largo de la historia de la humanidad, la última se caracteriza entre otras cosas por el turismo masivo global y una reducción muy significativa del tiempo de desplazamiento.

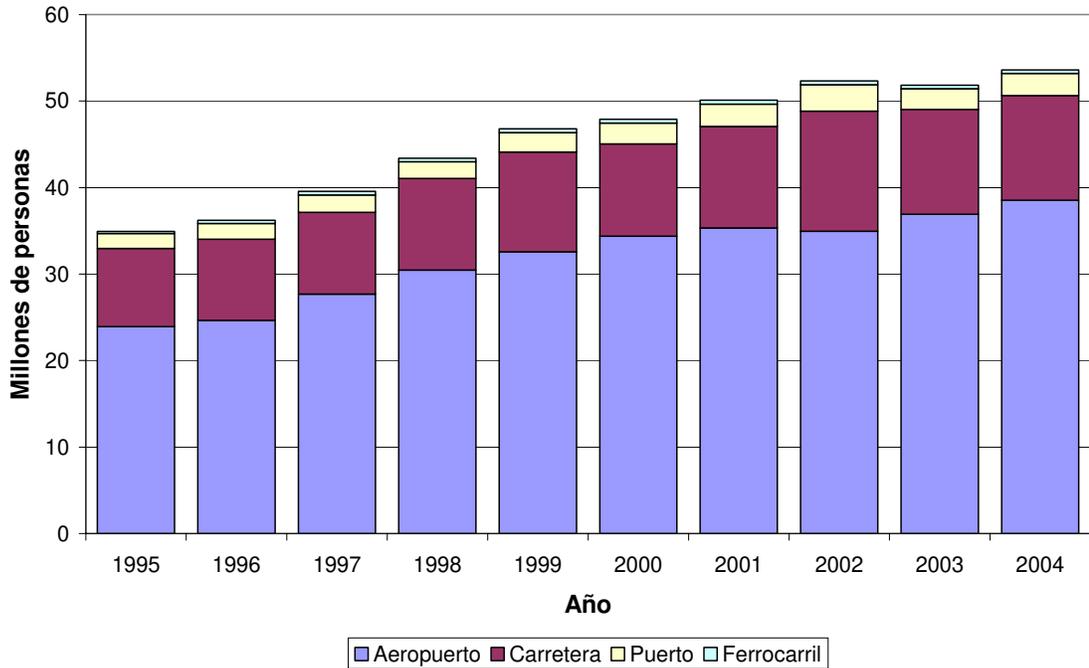
**Gráfico 1. Turismo, llegadas internacionales en todo el mundo, 1990-2020**



Fuente: Organización Mundial de Turismo.

Otro problema es el volumen del transporte. Madrid-Barajas es el quinto mayor aeropuerto de Europa, con 35 millones de pasajeros en 2003. El turismo internacional representa una gran parte del volumen de pasajeros de tráfico aéreo, y está creciendo casi exponencialmente. En 1990 llegaron a Europa unos 265 millones de personas, en 2004 fueron 416 millones y se prevé que en 2020 serán 717 millones. Después de Francia, España es el país que más turistas recibe en el mundo. En 2004 llegaron a España 50 millones de personas, mientras que en el mismo año más de 4,5 millones de españoles visitaron otros países.

**Gráfico 2. Turismo, llegadas internacionales, España, 1995-2004**



Fuente: Organización Mundial de Turismo.

La drástica reducción en el tiempo necesario para conectarse físicamente con cualquier lugar del mundo y el espectacular incremento en el volumen del transporte multiplican las probabilidades de que una nueva enfermedad se convierta en una pandemia. Por ejemplo, es probable que el SARS nunca se hubiese difundido más allá de la China rural en ausencia de la actual red de transporte aéreo. El brote de SARS de 2003 pudo extenderse desde Hong Kong hasta Norteamérica y Europa, cobrándose un elevado número de vidas, en el plazo de solo quince días. La epidemia de SARS y la forma en que se difundió por el mundo son un aviso de una de las desventajas del proceso de globalización actualmente en marcha. Asimismo, teniendo en cuenta que la nueva ola de globalización apenas ha comenzado, y que es muy probable que el volumen de viajeros aumente aun más y que la duración de los viajes siga disminuyendo, no cabe ninguna duda de que la globalización proporciona una excelente infraestructura para la difusión de enfermedades infecciosas.

Para ilustrar el problema, se podría imaginar que de repente surgiera una enfermedad que se transmitiera con la misma facilidad que, por ejemplo, la varicela. La varicela es una enfermedad

cosmopolita y muy contagiosa. Se transmite por contacto directo con las lesiones cutáneas y por inhalación de secreciones respiratorias que contienen el virus. El período de contagio se extiende desde uno o dos días *antes* de comenzar la erupción hasta la aparición de las costras. Un virus con estas características contagiosas implica que una sola persona puede fácilmente contagiar a todos los pasajeros de un avión sin que el portador, o cualquier otra persona, siquiera sea consciente de que transmite el virus. Teniendo en cuenta que el portador tiene que pasar primero por la facturación del aeropuerto, que también constituye un foco de riesgo dado el gran volumen de viajeros, en menos de 24 horas el virus se puede difundir por casi todo el mundo.

Actualmente existe gran preocupación de que el virus conocido como H5N1, o más popularmente gripe aviar, sea el que mayor probabilidad tenga de reunir todas las características mencionadas. Como la varicela, la gripe es altamente contagiosa y se transmite por vía respiratoria, aunque al contrario que la varicela, y dado el tipo de gripe de que se trata, puede tener una tasa de mortalidad muy alta.

El virus H5N1 es actualmente, como su nombre popular indica, una enfermedad principalmente de aves, y por el momento solo se transmite a seres humanos a través de un intenso contacto con aves infectadas. Geográficamente, ha estado presente en Asia durante bastante tiempo. A lo largo de 2005 y a principios de 2006 se han producido varias alertas a causa de la difusión de la gripe aviar, al haber llegado a países europeos como Rusia, Grecia y Turquía, con el resultado de cuatro muertos de los doce casos de infección en este último país. No debe subestimarse la gravedad de lo sucedido, pero tampoco conviene exagerar. La gripe aviar sigue siendo una enfermedad que solo se transmite con facilidad entre aves, aunque existen cada vez más casos de transmisión entre aves y seres humanos, y en estos casos la enfermedad tiene una mortalidad altísima, afectando sobre todo a personas jóvenes. Según la OMS, desde 2003 hasta la fecha (febrero de 2006) ha habido 161 casos conocidos de personas que han contraído la enfermedad después de haber estado en contacto con aves infectadas, de las cuales 86 han muerto. Por el momento no hay indicio alguno de que el virus haya logrado mutarse de tal manera que pueda transmitirse entre humanos. No obstante, cuantos más casos de transmisión entre aves y humanos se produzcan, más probable será que el virus logre hacerse transmisible por contacto entre humanos.

No es la primera vez que un virus que afecta principalmente a las aves resulta peligroso también para los seres humanos. Las últimas pandemias de 1957 y 1968 fueron causadas por un intercambio de genes entre un virus de la influenza aviar y otro humano. Lo mismo ocurrió con la pandemia de 1918. No obstante, hay una diferencia importante entre la pandemia de 1918 y las de 1957 y 1968. Según muchos expertos, el virus de la gripe de 1918 empezó como un virus que solo afectó a las aves, pero a través de una serie de mutaciones adquirió la capacidad de afectar y transmitirse de forma eficaz a los seres humanos, pero sin ningún intercambio de genes con un virus humano. Aunque existe la posibilidad de que el H5N1 pueda intercambiar genes con un virus de la gripe humana y así adquirir la capacidad de transmitirse entre humanos, hasta la fecha el H5N1 sigue la misma evolución que el virus responsable de la pandemia de 1918. También hay otras similitudes: la severidad de la enfermedad y su alta mortalidad, su concentración en la población joven y saludable y la incidencia de pulmonía viral primaria en ausencia de infección bacteriana secundaria. Aunque la alta mortalidad del virus probablemente descendería algo si el virus se convirtiera en un virus con capacidad de difusión entre humanos, el hecho de que el subtipo H5 nunca ha circulado entre los seres humanos indica que la vulnerabilidad de la población a un H5N1 mutado sería universal.

En el caso de que el H5N1 lograra convertirse en un virus capaz de difundirse entre seres humanos, se podrían crear dos escenarios, uno leve y uno severo. En el escenario leve la mortalidad del virus sería baja y la población de riesgo sería la de los extremos del ciclo de la vida humana, es decir los más jóvenes y los más mayores. La OMS estima que bajo este escenario la mortalidad mundial de la pandemia podría ser de hasta 7-8 millones de personas más que en un año normal. Aun así, un alto número –cientos de millones de personas– enfermaría. Por el contrario, en el escenario severo, las perspectivas serían mucho más desoladoras. Tomando como referencia la pandemia de 1918, entre 1918 y 1919 el 25-30 % de la población mundial enfermó y entre 40 y 100 millones de personas murieron como consecuencia directa de la enfermedad. Teniendo en cuenta que la población mundial en ese momento era solo de aproximadamente 1.800 millones de personas, esto significaría que cerca de 540 millones de personas enfermaron y que el 2-5 % de la población mundial murió en aproximadamente un año. Así, aplicando los datos de la epidemia de 1918 como referencia para un escenario severo, se podrían producir 1.800 millones de enfermos y entre 126 y 315 millones de muertos, de los cuales la mayoría serían personas jóvenes y saludables.

¿Cuáles son las consecuencias para la sociedad? Aunque el número de muertos bajo el escenario severo resulta escalofriante, dado que el número que contrae la enfermedad tanto si la pandemia es leve o severa es muy alto en ambos escenarios, el principal problema es el de la atención médica. Puesto que nunca ha habido una infraestructura que ha permitido a un virus difundirse por todo el mundo en una “población virgen” en menos de 24 horas, cabría esperar que el primer brote de la pandemia pudiera ocurrir simultáneamente en todo el mundo. Las consecuencias podrían ser devastadoras. Transcurridos solo unos pocos días, cientos de millones de personas habrían contraído la enfermedad, lo cual supondría un colapso universal y simultáneo de las instituciones sanitarias de todos los países afectados. Muy probablemente el mero hecho de ir a un hospital supondría un alto riesgo de exposición al virus. En la medida en que no existan ni vacunas ni tratamientos eficaces, es probable que la sociedad y su población entraran en un estado de choque y, muy probablemente, de pánico. Previsiblemente, las fuerzas de seguridad tendrían que estar preparadas para mantener un mínimo de orden. El problema es que cualquier institución de la sociedad se vería afectada por la enfermedad. Es decir, tanto las fuerzas armadas como las de seguridad correrían el riesgo de encontrarse con bajas de alrededor del 2-5 % y con una gran proporción de enfermos y convalecientes –quizá hasta del 25-30 %–. Eso implicaría, sin duda, que las fuerzas de seguridad tendrían que llevar a cabo sus obligaciones en condiciones muy desfavorables, e incluso podría estar en duda su capacidad de llevar a cabo su labor. Además, al intentar mantener el orden en una sociedad enferma y en estado de descomposición, el ejército y los cuerpos de seguridad se verían expuestos a un riesgo aun más elevado de contraer la enfermedad.

Las claves para enfrentarse a una pandemia potencial son la previsión, el tiempo y la preparación. En cuanto a la previsión, una pandemia hace que la sociedad sea extremadamente vulnerable y supone un riesgo de seguridad muy elevado. Por ello, todas las medidas diseñadas para evitar que el virus H5N1 pueda mutar son una buena inversión en la seguridad de la sociedad. La OMS ha desarrollado una estrategia para abordar esta cuestión. En caso de que la enfermedad fuera ya un hecho, lo importante sería contener su difusión tanto como sea posible en el lugar donde ha aparecido, pues así se aumentarían las posibilidades de desarrollar una vacuna y la medicación adecuada para combatir la enfermedad. En el caso de España, esto sería especialmente complicado, al ser uno de los países más visitados del mundo. Las medidas pueden parecer muy drásticas, pero

habría que estar dispuesto a aislar un país entero del contacto con el exterior y minimizar el contacto entre personas en el entorno doméstico para obtener el resultado deseado, y aun así no habría ninguna garantía de éxito. Finalmente, en caso de fracasar en el intento de prever y contener la difusión, habría que estar preparado para lo peor. Es decir, ¿cuál sería el plan de actuación de las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad en el caso no improbable de que el país se viera afectado por una enfermedad nueva, con un elevado número de enfermos y muertos en el transcurso de tan solo unos días, y que muy probablemente pudiera desembocar en una situación de caos que se extiende en la sociedad?

### **El crecimiento demográfico: el amplificador de los desastres naturales.**

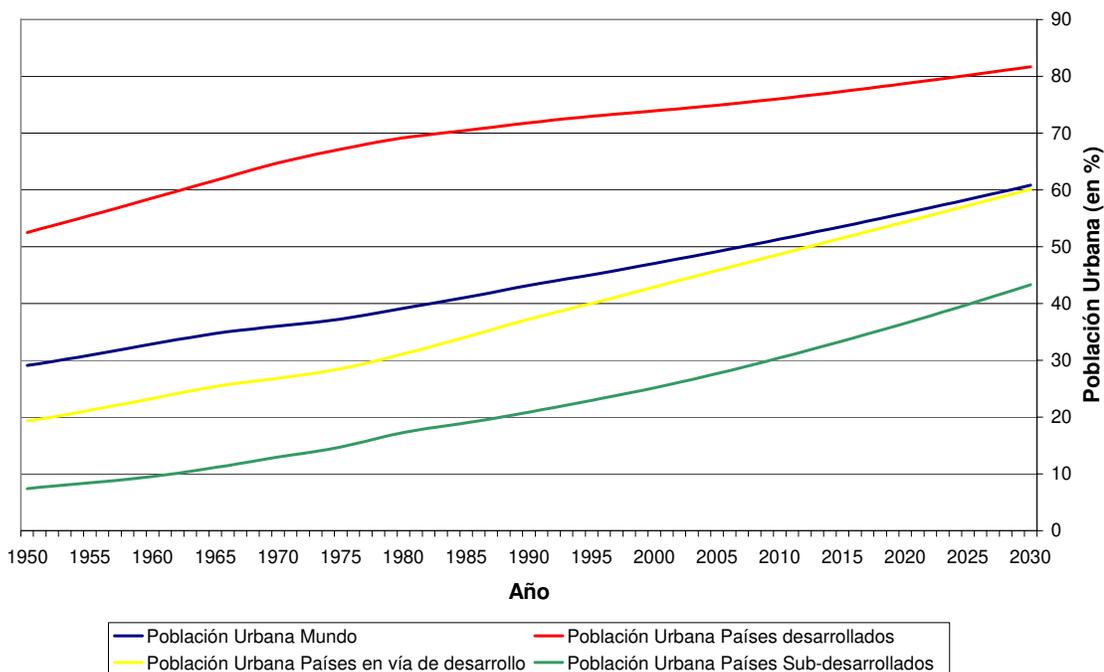
El crecimiento demográfico se compone de dos procesos principales. Por un lado está el crecimiento global de la población mundial, que todavía es y seguirá siendo muy significativo a lo largo de todo el siglo XXI. Por otro lado está el proceso de urbanización, que sigue siendo muy rápido en casi todo el mundo, menos en los países desarrollados. Ambos procesos dan lugar a un incremento en la densidad de la población, especialmente en zonas metropolitanas.

¿Cómo afecta el crecimiento demográfico al análisis de los riesgos estratégicos de la madre naturaleza? Hay dos preocupaciones principales. En primer lugar, es posible deducir que las áreas con una alta densidad de población son más vulnerables en el caso de un desastre natural – terremoto, inundación o tormenta tropical–. Además, la vulnerabilidad a catástrofes naturales es, sin duda, mucho mayor en zonas costeras. Gran parte del proceso de urbanización en los países en vías de desarrollo se concentra precisamente en dichas zonas. En el sudeste asiático, el 65% de las ciudades con más de 2,5 millones de habitantes están situadas en áreas de litoral. En América Latina y el Caribe, 57 de las 77 mayores ciudades son costeras. Más de un tercio de la población mundial vive a menos de 62 kilómetros de una costa y trece de las veinte ciudades más grandes del mundo están situadas a la orilla del mar.

Dadas las tendencias futuras del crecimiento demográfico y el creciente desarrollo de las áreas costeras, es previsible que los daños, tanto materiales como humanos, causados por una

meteorología extrema aumentarán en el futuro aunque la incidencia de estos fenómenos extremos se mantenga todavía constante.

**Gráfico 3. Evolución de la urbanización, 1950-2030**

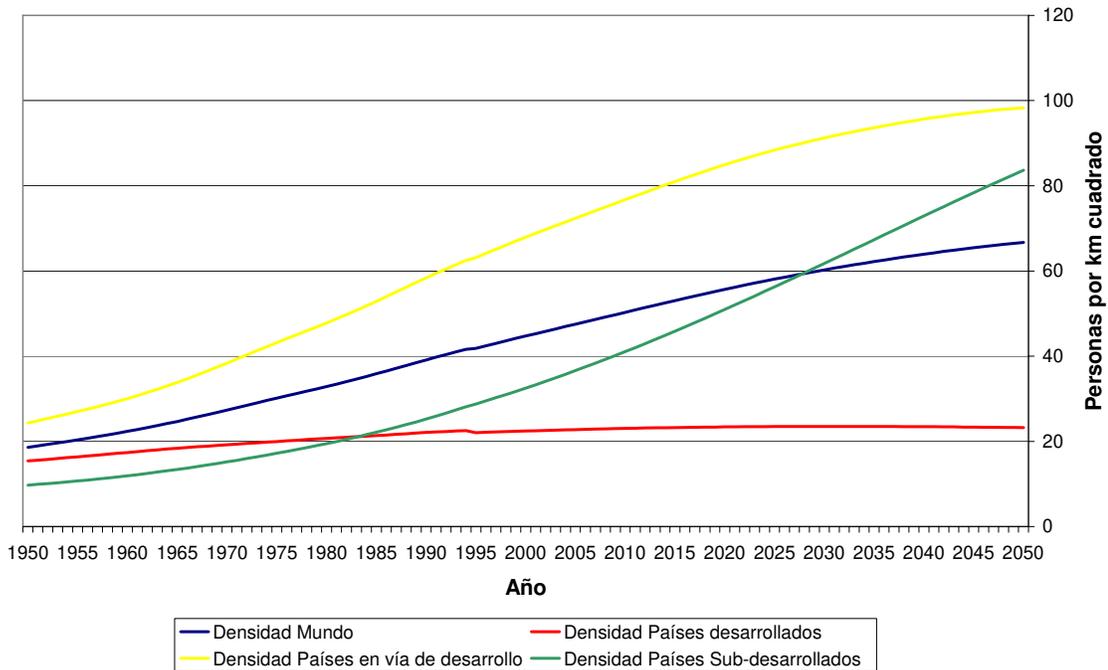


Fuente: ONU, *World Population Prospects*, 2004.

El reciente huracán Katrina, que dejó el 80 % de Nueva Orleans bajo el agua y se cobró más de 1.300 vidas, muestra las dificultades a las que se enfrenta uno de los países más ricos del mundo para evitar y remediar un desastre en ciernes. Si la trayectoria de Katrina hubiera sido diferente y en lugar de afectar a un país rico con una población grande hubiera afectado a un país pobre con una gran densidad de población en el área afectada, el daño tanto material como humano se hubiera multiplicado. En 1998, el huracán Mitch se cobró 9.000 vidas en América Central y causó daños materiales y de infraestructura que todavía no han sido reparados por completo, mientras que en 1991 el ciclón tropical Gorky mató a 138.000 personas en Bangla Desh. Más recientemente, el tsunami del Océano Índico en la Navidad de 2004 causó la muerte a cerca de 300.000 personas y afectó a países muy densamente poblados en la región. En 2005 fue Pakistán, también con una alta densidad de población, el que tuvo que enfrentarse con un terremoto que se cobró 80.000 vidas.

Las catástrofes naturales de este tipo no son solo tragedias para los afectados, sino que también suponen un esfuerzo para las Fuerzas Armadas y la policía para garantizar el orden en la región afectada y, a veces, en el país en su conjunto. Desde la perspectiva militar, Katrina supuso un reto enorme para las fuerzas armadas y de seguridad de EEUU. El 7 de septiembre de 2005, EEUU tenía un contingente de 63.000 militares en la zona del país afectada por el huracán. De estos efectivos, 25.000 fueron asignados a Nueva Orleans. Un gran número de policías procedentes de todo el país también asistieron a las labores de rescate y seguridad. Pakistán desplegó entre 70.000 y 80.000 efectivos tras el terremoto de 2005. Muchas veces las catástrofes naturales requieren una participación internacional imprevista. En el caso paquistaní, España envió un contingente de 370 militares. El hecho de que el desarrollo demográfico aumenta la vulnerabilidad a las catástrofes naturales implica que las Fuerzas Armadas deberían estar preparadas para un mayor requerimiento de desplegar tropas para hacer frente a este tipo de riesgos estratégicos en el futuro próximo.

**Gráfico 4. Evolución de la densidad de la población, 1950-2050**



Fuente: ONU, *World Population Prospects*, 2004.

La segunda preocupación relacionada con el crecimiento demográfico es biológica. Si la globalización es un mecanismo eficaz para aumentar la velocidad de contacto entre las personas a

grandes distancias, el crecimiento demográfico, y sobre todo la urbanización, constituyen un mecanismo muy eficaz para promover las oportunidades de contacto en un espacio reducido. Ambos mecanismos contribuyen a una posible difusión más rápida de nuevas y viejas enfermedades. Por eso, no es ninguna coincidencia que el origen de las pandemias del último siglo haya sido Asia.

La urbanización y el crecimiento demográfico en su conjunto han contribuido a una verdadera explosión en el tamaño de las ciudades. Cuando ocurrió la última gran pandemia, en 1918, las diez ciudades más grandes del mundo tenían una población menor que la de Tokio en 2005. Por otra parte muchas de las megalópolis del siglo XXI están situadas en partes del mundo con una alta actividad sísmica, en zonas tropicales y generalmente costeras, la gran concentración de población en las megalópolis hace que sean extremadamente vulnerables a cualquier epidemia o pandemia y aumenta la posibilidad de que haya un suficiente número de personas infectadas para hacer posible una pandemia.

**Tabla 1. Las diez ciudades más grandes del mundo, millones de habitantes, 1900-2015**

Rango	1900	1950	2005	2015
1	Londres 6,4	Nueva York 12,3	Tokio 35,3	Tokio 36,2
2	Nueva York 4,2	Tokio 11,2	México DF 19,0	Mumbai 22,6
3	Paris 3,3	Londres 8,3	Nueva York 18,5	Delhi 20,9
4	Berlín 2,7	Paris 5,4	Mumbai 18,3	México DF 20,6
5	Chicago 1,7	Moscú 5,3	São Paulo 18,3	São Paulo 19,9
6	Viena 1,7	Shangai 5,3	Delhi 15,3	Nueva York 19,7
7	Tokio 1,5	Rhein-Ruhr 5,3	Calcuta 14,3	Daca 17,9
8	Petersburgo 1,4	Buenos Aires 5,0	Buenos Aires 13,3	Yakarta 17,4
9	Manchester 1,4	Chicago 5,0	Yakarta 13,2	Lagos 17,0
10	Filadelfia 1,4	Calcuta 4,4	Shangai 12,6	Calcuta 16,8

Fuente: ONU, *World Population Prospects*, 2004.

### **El cambio climático: amplificador de los procesos amplificadores.**

Por último, al analizar los riesgos estratégicos que supone la madre naturaleza no se deben ignorar los cambios climáticos que se han venido observando desde la segunda mitad del siglo XX. La complejidad del problema exige un análisis que va más allá de las limitaciones de este capítulo y,

por tanto, nos impide analizar este fenómeno en detalle. El objetivo de este análisis se limita a resaltar los problemas potenciales que puede causar el cambio climático.

Hay un acuerdo general de que parte de los cambios climáticos actuales son el resultado de la actividad humana. Sin embargo, el grado de acuerdo es menor en cuanto al alcance de dichos cambios. Es decir, hay un cierto desacuerdo sobre la medida en que los cambios climáticos actuales pueden ser explicados por la actividad humana y en qué proporción son atribuibles a cambios cíclicos en el clima –al margen de cualquier intervención humana–. No obstante, hay un cúmulo de evidencia que apoya la tesis de que el recalentamiento global es el resultado de las emisiones de anhídrido carbónico y otros gases de efecto invernadero procedentes de actividades humanas como los procesos industriales, la combustión de combustible fósil y los cambios en el uso de la tierra –por ejemplo, la deforestación–. El propósito de este apartado no es juzgar si los cambios climatológicos se deben en mayor o menor grado a la actividad humana, pues eso es tarea de otros. También es tarea de otros diseñar las contramedidas apropiadas en el caso de que la actividad humana efectivamente sea decisiva en el cambio climático. Desde un punto de vista estratégico a corto y medio plazo, basta con concluir que el cambio climático sí está produciéndose, y que al producirse conlleva una serie de consecuencias que requieren una planificación previa para hacer frente a los desafíos planteados por la madre naturaleza.

Las proyecciones actuales indican un aumento de la temperatura de entre 1,4°C y 5,8°C (dependiendo de la región) para el año 2100. Pero se están ya experimentando alteraciones meteorológicas relacionadas con el aumento de las temperaturas globales y la actividad humana. Por ejemplo, el aumento de la temperatura global ha producido una mayor incidencia de períodos de tiempo con temperaturas extremas. Aparte de una mayor incidencia de temperaturas extremas (olas de calor o frío), el recalentamiento global también conlleva una mayor incidencia e intensidad de las precipitaciones y un incremento muy significativo en el nivel del mar. Del mismo modo, hay una preocupación fundada y legítima de que el recalentamiento del planeta cambie los patrones climatológicos regionales, con la extensión geográfica de fenómenos meteorológicos extremos; algunos expertos incluso prevén que dichos fenómenos serán usuales y no excepcionales.

Dada la correlación existente entre las altas temperaturas en el mar y la formación de

huracanes, se especula que en un mundo más caluroso aumentará la frecuencia de los huracanes. En contra de esta noción, carecemos de evidencia que demuestre que la frecuencia de los huracanes haya aumentado a largo plazo. Sin embargo, como la temperatura de la superficie del mar es decisiva para la intensidad de una tormenta tropical (a mayor temperatura, mayor intensidad), los expertos opinan que el recalentamiento global es responsable del aumento en la intensidad de los huracanes que se ha observado en los últimos años. Las temporadas de huracanes de 2004 y 2005 no tienen precedentes en cuanto a su intensidad. Los daños económicos, y el número de personas afectadas, también se han disparado en los últimos años. Hay que señalar también que el aumento de la temperatura de la superficie del mar puede influir en las trayectorias de los huracanes, aumentando la probabilidad de que lleguen, por ejemplo, a la costa de EEUU con mayor frecuencia que antes. Tampoco se puede descartar la posibilidad de que los huracanes y las tormentas tropicales puedan llegar a producirse en lugares que hasta ahora han sido inmunes a este tipo de fenómenos. Dado que el crecimiento demográfico amplifica el impacto de los desastres naturales, sólo queda por concluir que si la frecuencia e intensidad de los desastres naturales aumenta debido al cambio climático, éste último complica aun más la perspectiva ya de por sí compleja de cómo los desastres naturales pueden jugar un papel desestabilizador en la sociedad.

No sólo la meteorología extrema es preocupante cuando se analizan los efectos del cambio climático. Es muy probable que el impacto medioambiental del recalentamiento llegue a alterar el ecosistema de todo el planeta, y en formas que todavía es imposible valorar. Se prevé que la biodiversidad disminuya a medida que las temperaturas crecientes y extremas empiecen a ser notables. La consecuencia directa de tal cambio será la extinción de algunas especies. No obstante, lo que es malo para unos es bueno para otros. Es decir, algunas especies existentes se beneficiarán de los cambios y prosperarán. Tampoco es posible excluir la posibilidad de que aparezcan nuevas formas de vida. Además, habrá un riesgo inminente de que las actuales enfermedades infecciosas aumenten su alcance geográfico de transmisión. Enfermedades como la malaria y el dengue podrían ver incrementada su capacidad de transmisión geográfica. Una vez que se introduzcan cambios en el ecosistema cabe esperar que se produzcan cambios encadenados, con la consecuencia de que se modifiquen las reglas del juego es la aparición y desarrollo de los virus. Es decir, no existe la seguridad de que los cambios medioambientales aumenten la vulnerabilidad humana a las enfermedades infecciosas, pero sí hay una probabilidad alta de que sea así.

En otros términos, evaluando el posible impacto de los cambios climáticos se puede concluir que: (1) hay una alta probabilidad de que los desastres naturales –como tormentas tropicales, inundaciones, sequías y olas de calor o frío– sean mas frecuentes, más extendidos geográficamente y, sobre todo, más intensos, como consecuencia del cambio climático; (2) hay una alta probabilidad de que enfermedades infecciosas –como la malaria y el dengue– extiendan su alcance geográfico de transmisión como resultado del cambio climático; y (3) a medida que el cambio climático se vaya haciendo más evidente, es probable que se produzcan grandes alteraciones en la biodiversidad del planeta que podrían dar lugar a nuevas y desconocidas amenazas a la salud humana.

En términos generales, se podría describir el cambio climático como un desastre natural gigantesco y continuo cuyos efectos incrementan el daño que podemos denominar “normal” de los desastres naturales, sean biológicos o meteorológicos, además de hacerlos más frecuentes. Poco a poco se está imponiendo el amplificador de los amplificadores de los desastres naturales. Paradójicamente, el cambio climático avanza con una creciente celeridad en gran medida gracias a la globalización y al crecimiento demográfico. En términos estratégicos, esto significa que los desastres naturales ya tienen la capacidad de perturbar el orden social, el imperio de la ley, etc., y que por tanto es necesario considerar los desastres naturales como un riesgo que requiere alguna forma de movilización de las Fuerzas de Seguridad de un país. En consecuencia, ha llegado el momento de empezar a pensar en reforzar las estrategias, si es que ya existen, para hacer frente a este tipo de acontecimientos en el futuro.

## **RIESGOS ESTRATÉGICOS DEL CIBERESPACIO (2)**

Las nuevas tecnologías, y en particular Internet, han modificado las pautas de comportamiento en diversos ámbitos como la comunicación y el consumo. Estos cambios son, sin duda, en gran medida beneficiosos para la sociedad. Pero tampoco se debe ignorar que las nuevas tecnologías proporcionan también unas herramientas muy potentes para elementos criminales y grupos terroristas.

---

(2) Los autores agradecen a Natalia Sancha García la información y el primer borrador de esta sección.

En cierto modo, Internet se ha convertido en un caballo de Troya para el terrorismo yihadista en Occidente, permitiéndole amplificar el impacto de sus acciones a nivel mundial. Esta nueva herramienta ha modificado sustancialmente el comportamiento de las organizaciones terroristas, dando lugar a lo que se ha denominado terrorismo postmoderno. A continuación se señalan algunas de las implicaciones más inmediatas que ha desencadenado el uso de Internet por el yihadismo internacional.

En primer lugar, el ciberespacio ha permitido a los grupos terroristas independizarse de los medios de comunicación tradicionales como vehículo de difusión de propaganda. Por ejemplo, si la cadena de televisión Al-Jazeera fue la gran revelación de la segunda guerra del Golfo, Internet lo ha sido en la divulgación del horror en la guerra contra el terrorismo internacional. Debido a su bajo coste y carácter global, Internet permite a cualquier grupo terrorista difundir su mensaje ideológico y sus demandas, y hasta emitir videos de ejecuciones y combates a casi todo el mundo. El lenguaje empleado juega un papel importante. Por un lado, se emplea el árabe para la justificación y difusión ideológica. Por otro, se emplea el inglés para sembrar el terror y difundir la contra-información. La batalla por controlar los flujos de información ha llevado a EEUU a invertir 62 millones de dólares en la creación de la cadena de televisión en árabe *Al-Hurra* (“el canal libre”) y al grupo terrorista Al-Qaeda a contraatacar con la difusión de programas televisivos como “La voz del Califato” para difundir su versión ante la opinión pública. De esta forma, si los terroristas han perdido fuerza en la batalla terrestre en Afganistán, la creación del Frente Global de Medios Islámicos traspasa la guerra a la red.

En segundo lugar, Internet se convierte en una herramienta de captación para la causa terrorista y la fuente de formación para éstos. La proliferación de los *chats* –o sitios de discusión– permite atraer la atención de jóvenes terroristas potenciales y ejercer una fuerte influencia en su adoctrinamiento. Mediante la difusión de videos de entrenamiento y de combate, así como de manuales de fabricación de explosivos, Internet se convierte en una escuela independiente y a distancia para la captación y entrenamiento de futuros terroristas. A título de ejemplo, cabe destacar el documento “*How can I train myself for Jihad*”, que ha circulado ampliamente en la red, o el vídeo “*Top 10*”, que divulga los diez mejores combates de la yihad internacional contra las fuerzas

norteamericanas.

En último lugar, Internet ha revolucionado el modo de organización de los grupos terroristas así como el método de planificación de los atentados. La nebulosa Al-Qaeda se adapta al funcionamiento de la red, creando grupos cada vez más reducidos y anónimos, que dificultan su identificación y la lucha antiterrorista. En cuanto a la planificación, el acceso a documentos en la red, imágenes e información de posibles objetivos, así como el anonimato que proporciona la red para intercambiar mensajes, facilitan la interconexión de grupos terroristas a lo largo y ancho del planeta.

La combinación de estos tres factores ha provocado una serie de daños colaterales para las sociedades tanto occidentales como árabes. El primero de ellos es la propia red. Desde 2001, la proliferación de leyes que regulan el control de datos corroe el derecho a la privacidad de los individuos en las sociedades occidentales, por otra parte según el *Informe sobre Desarrollo Humano Árabe 2004* (3), las sociedades árabes han sufrido una mayor censura en el acceso a Internet y han visto atacada su libertad de expresión. De esta forma prolifera paralelamente el almacenamiento de datos de ciudadanos en los países occidentales y las instituciones especializadas en el control del acceso a Internet en los países árabes, especialmente en Arabia Saudí, Túnez y Siria.

Igualmente, la multiplicación de los sitios *web* de grupos terroristas siembra la confusión al reclamar simultáneamente la autoría de atentados o bien al difundir directrices contrarias. Paralelamente, dentro del terrorismo internacional, la franquicia Al-Qaeda funciona como fuerza centrípeta, en la que se alinean numerosas organizaciones dando una imagen de homogeneidad y consenso del terrorismo yihadista. Ante la incapacidad de los Estados de mantener bajo control la red, surgen lo que podríamos denominar milicianos o patriotas en la red (como el sitio *web Internet Haganah* (4)), que se dedican por iniciativa propia a desmontar sitios terroristas y mantienen su lucha personal por la información.

---

(3) *Arab Human Development Report 2004. Towards Freedom in the Arab World*, UNDP, Nueva York, 2005, pp. 84-89.

(4) <http://internet-haganah.co.il/haganah/>

Cabe preguntarse hasta qué punto los terroristas han explotado las posibilidades que ofrece Internet. Si el objetivo de la propaganda es crear un ambiente de complicidad y favorecer la captación de nuevos adeptos a la causa terrorista en el mundo árabe, cabe esperar que estemos solo en la fase inicial. Los informes sobre el uso de Internet señalan que tan solo un 1,6% de los usuarios globales pertenecen al mundo árabe. Es más, a finales de 2002, sólo tres países tenían una tasa de uso de Internet superior al 10%, y en 14 de los 22 países árabes menos del 5% de la población tiene acceso a Internet. Más del 40% de los internautas árabes se concentran en seis países del Consejo de Cooperación del Golfo (5). El perfil del usuario árabe que recoge la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) se establece en una media de edad de 30 años, siendo el 70% diplomados, con un 88% que habla inglés y siendo el 95% hombres (6). Se suma a este panorama la alta tasa de analfabetismo en los países árabes que, a su vez, varía entre el 13% en Bahrein a cerca del 50% en Marruecos. Estos datos quizá relativizan el impacto de la difusión de la ideología terrorista. Pero la asimetría entre el núcleo difusor terrorista y su repercusión podría deberse a las diferencias en el comportamiento. Mientras que en las sociedades occidentales se tiende a preferir un acceso a Internet individualizado, en las sociedades árabes parece primar el uso colectivo por medio de los cibercafé, multiplicando así su impacto y difusión. La continua ampliación del acceso a Internet en los países árabes abre nuevas incógnitas frente a escenarios futuros, en los que surgirán nuevos actores –y más representativos– en la red que vengán a modificar la situación actual.

Por último, no podemos excluir la posibilidad que el uso terrorista de Internet y la tecnología de la información puedan desarrollarse de tal manera que sean capaces de causar daños materiales en la sociedad. Con una creciente actividad económica entre organizaciones cada vez más interconectadas, la red proporcionada por la tecnología que hace posible esa interconectividad se transforma en un blanco ideal para el crimen financiero, pero también para grupos terroristas. Simplemente, en la medida en que las puertas digitales a la sociedad y al mundo de los negocios se multiplican, la sociedad moderna es cada vez más vulnerable a los ataques digitales. Mientras los ciberataques a la sociedad en general no son tan peligrosos como un ataque tradicional, sin embargo sí tienen un impacto psicológico: minan la fe en la estabilidad del sistema y pueden llegar a ser muy costosos. Un ciberataque masivo podría suponer pérdidas de miles de millones de euros como

---

(5) Sebastián Cáceres, “Los países árabes y la sociedad de la información”, Fundación Auna, Madrid, 2003.

(6) <http://www.itu.int/ITU-D/ict/papers/egypt2000/15-e.pdf>

consecuencia de un parón financiero, además de requerir la reconstrucción del sistema una vez terminado el ataque. Si llegan a hacerse frecuentes los ataques de este tipo, los ciudadanos perderán fácilmente su confianza en los sistemas financieros y se desincentivará a los inversores, causando un daño económico mas allá de lo que supone el ciberataque por sí mismo. No solo son los sistemas financieros los que están expuestos al riesgo de un ataque desde el ciberespacio, sino que también los militares y la industria aérea, por mencionar a algunos, dependen cada vez mas de la tecnología de la información para su funcionamiento diario. Los sistemas informáticas de todos estos actores son blancos potenciales para cualquier organización terrorista que busque infligir daños materiales en la sociedad moderna.

Dado que el tejido del ciberespacio es en gran parte una “supra-estructura” que no depende de las fronteras que definen a las naciones, el riesgo estratégico que supone el ciberespacio es un riesgo internacional. Esto tiene ciertas implicaciones en el diseño de las contramedidas necesarias para reducir la amenaza y perseguir a los terroristas. Para que sean eficaces precisarán un elevado nivel de colaboración internacional y una estrategia coordinada. Por tanto, uno de los retos a los que habrá que hacer frente para combatir un uso malintencionado de las nuevas tecnologías es lograr realizar un esfuerzo a nivel internacional y no simplemente nacional o individual.

## **RIESGOS ECONÓMICOS EN EL PANORAMA ESTRATÉGICO**

El panorama estratégico ha sido relativamente estable gracias a la contribución de la economía. Aunque se presentaron diferentes retos estratégicos, como revelan éste y otros capítulos de esta edición del Panorama Estratégico, la buena marcha de la economía ha hecho que estos desafíos estratégicos hayan sido manejables. Sin embargo, el apoyo que el panorama estratégico ha ido recibiendo de la economía mundial durante los últimos años depende de bases cada vez más inestables y posiblemente insostenibles. En el momento en el que la economía mundial empiece a sentir el estrés de ajustes y correcciones, sin mencionar los efectos de una reacción política contraproducente o desestabilizadora por parte de algunos gobiernos, gran parte de los riesgos estratégicos en potencia cobrarán más importancia.

En 2005 la economía mundial creció a un ritmo del 4,3%, tras haber registrado una tasa del 5,1% en 2004 –el crecimiento económico global más alto en una generación– y del 4,0% en 2003. Para 2006, hay un consenso sobre las previsiones que apunta a un crecimiento del 4,3%, lo que haría de este cuatrienio el más robusto de la economía mundial desde los años 70. Por otro lado, este crecimiento ha estado sincronizado en todas las regiones del mundo, y en la mayoría de las zonas el crecimiento de estos cuatro años está notablemente por encima de sus tasas medias anuales de los últimos 20 años.

El escenario más optimista es que la economía mundial continúe con su dinamismo de manera sostenida. Algunos pensarán que este escenario es el más probable, pero hay que destacar que resulta cada vez mas posible que no se mantenga más allá del corto plazo. Más allá de los nuevos riesgos en el panorama estratégico a medio y largo plazo que tratamos en este capítulo –que fácilmente podrían ejercer un efecto desestabilizador sobre la economía mundial–, a corto plazo hay varios riesgos que pueden frenar el crecimiento mundial, incluyendo un ajuste de los desequilibrios globales y un nuevo rebrote del proteccionismo. De entre todos ellos, consideramos como la amenaza que es más concreta a la evolución de los precios del petróleo.

***La amenaza del precio del petróleo.*** En enero de 2006 el precio del petróleo estaba por encima de los 65 dólares por barril, no muy lejos de su nivel récord en términos nominales (70 dólares para West Texas Intermediate y 67 dólares para Brent). En cuatro años, desde principios de enero de 2002, el precio se ha triplicado. En términos de medias anuales, el precio en 2005 era más del doble que en 2002 (véase la Tabla 2).

**Tabla 2. Precio del petróleo, West Texas Intermediate (WTI) y Brent, 1996-2005**

Año	WTI (US\$ bbl)	% crecimiento	
		anual	Brent (US\$ bbl)
1996	22,12		20,67
1997	20,61	-6,8	19,09
1998	14,42	-30,0	12,72
1999	19,35	34,1	17,97
2000	30,38	57,0	28,50
2001	25,98	-14,5	24,44
2002	26,18	0,8	25,02
2003	31,08	18,7	28,83
2004	41,51	33,6	38,27

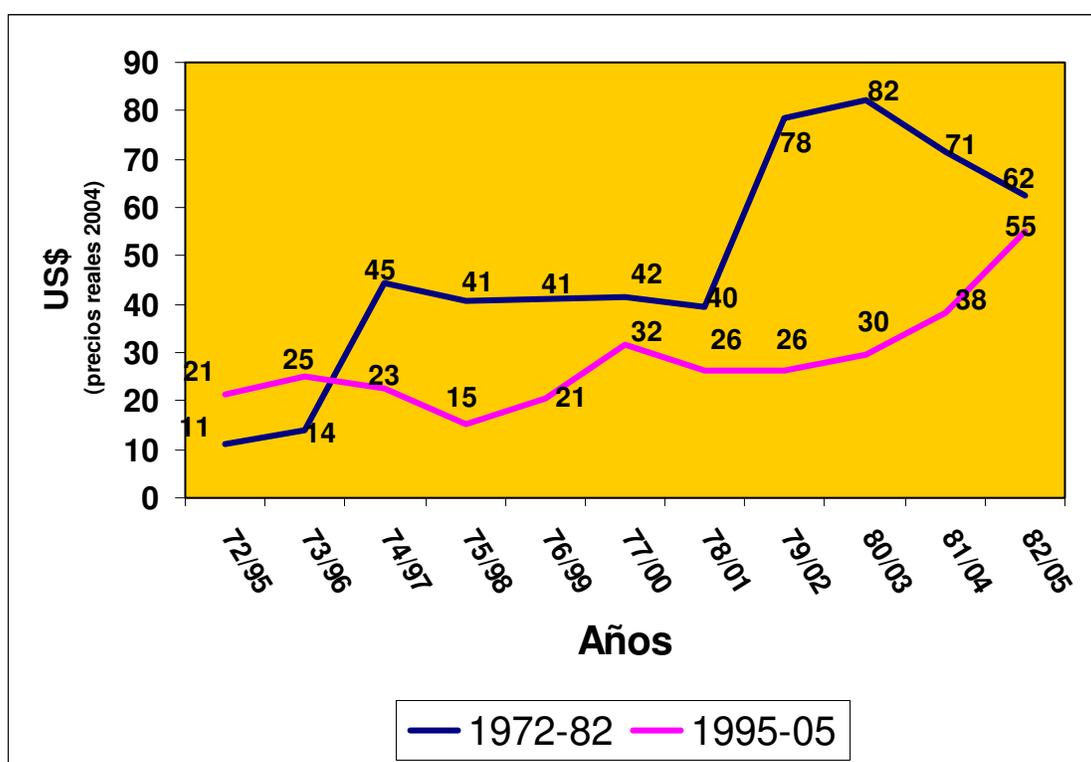
2005	56,37	35,8	55,00	43,7
------	-------	------	-------	------

Nota: promedios anuales de precios diarios; 2005 hasta el 23 de noviembre.

Fuente: British Petroleum *Statistical Review of World Energy 2005*, Energy Information Agency de los EEUU y elaboración propia.

En términos reales, el precio medio en 2005 se acercó al nivel más alto de la historia contemporánea, aunque todavía tendría que subir por lo menos un 40% para igualar este nivel real histórico (véase el Gráfico 5).

**Gráfico 5. Los choques del petróleo, 1972-82, 1995-05**

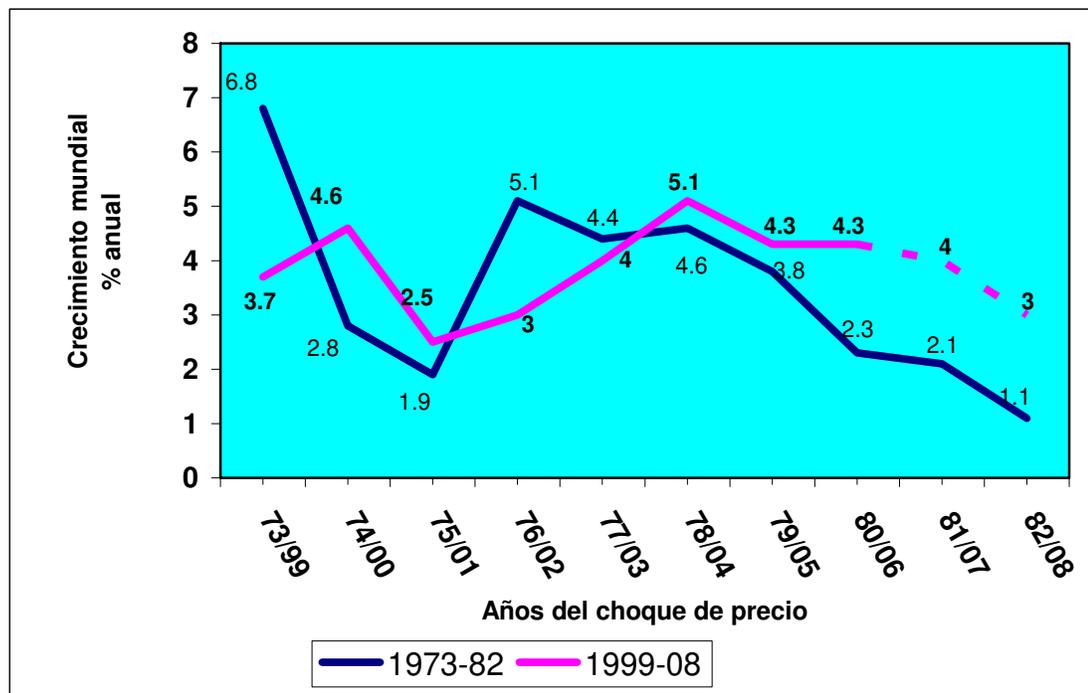


Fuente: British Petroleum *Statistical Review of World Energy 2005*, Energy Information Agency de los EEUU y elaboración propia.

Aunque el recorrido al alza de los precios del petróleo empezó en 1999, después de haber tocado fondo en aproximadamente 12 dólares por barril, la continua subida desde 2002 no ha supuesto un freno a la recuperación del crecimiento global que, al contrario, ha podido cobrar cada vez más fuerza. La referencia tradicional de que cada subida sostenida del precio del petróleo de 10 dólares por barril resta alrededor de 0,5 puntos porcentuales al crecimiento mundial (y añade más o menos 0,5 puntos a la inflación) no se ha visto reflejada en la evolución reciente de la economía mundial (véase el Gráfico 6).

Hay varias razones por las que la economía mundial no ha sufrido hasta ahora a causa del aumento en el precio del petróleo. Primero, los bancos centrales del mundo han logrado un nivel de credibilidad inédito y han conseguido controlar la inflación a niveles muy bajos y estables durante muchos años –por debajo del 6% desde 1997 y por debajo del 4% desde 2002–, y así las excesivas expectativas inflacionistas muy presentes entre los agentes económicos privados en la economía mundial durante los años 70 –los primeros choques de precios provocaron una inflación notable y peligrosa, llegando al 14,5% en 1974 y al 17,2% en 1980– se han ido desvaneciendo. Este cambio ha dejado margen a los bancos centrales para que se mantuvieran los tipos de interés en niveles históricamente bajos, a pesar de unos precios del petróleo cada vez más altos. Aunque los bancos centrales han empezado ya a subir los tipos de interés de nuevo (la Fed empezó en el verano de 2004 y el BCE en diciembre de 2005), estas subidas de tipos han sido más suaves y han llegado mucho más tarde que en el episodio del segundo choque en 1979-1980.

**Gráfico 6. Crecimiento mundial durante los tres choques de precios, 1973-82, 1999-2008**



Nota: las cifras para 2006, 2007 y 2008 son proyecciones.  
Fuente: FMI y elaboración propia.

En segundo lugar, las economías han mejorado su eficiencia energética. Las economías avanzadas utilizan solo la mitad del petróleo que necesitaban hace 30 años para generar una unidad del PIB. Las economías en desarrollo han reducido su intensidad de uso del petróleo en un 30% en el mismo período. Esta reducción hace que el crecimiento del PIB de las economías del mundo sea menos vulnerable a un aumento en el precio del petróleo.

En tercer lugar, los choques del petróleo de los años 70 (y los otros dos mini-choques de 1990-1992 y 1999-2000) fueron provocados por interrupciones en el suministro del crudo de origen político, mientras que el choque actual ha sido generado en gran parte por un aumento en la demanda (véase la Tabla 3), empujado por un fuerte crecimiento económico mundial. Es decir, cuando la subida del precio del petróleo se debe a un aumento en la demanda, la economía sufre menos que cuando la subida está provocada por restricciones, de origen político o natural, en la oferta.

**Tabla 3. Demanda mundial del petróleo, 1994-2004**

<b>Año</b>	<b>Consumo mundial (mbd, media anual)</b>	<b>Crecimiento (% anual)</b>	<b>Crecimiento (mbd, media anual)</b>	<b>Crecimiento del PIB mundial (%)</b>
1994	68,2	2.2	1,46	3,8
1995	69,3	1.7	1,13	3,6
1996	70,9	2.2	1,52	4,1
1997	72,8	2.7	1,92	4,2
1998	73,2	0.6	0,44	2,8
1999	74,9	2.2	1,67	3,7
2000	75,8	1.2	0,90	4,7
2001	76,3	0.7	0,50	2,4
2002	77,0	1.0	0,79	3,0
2003	78,3	1.6	1,25	4,0
2004	80,8	3.1	2,46	5,1
2005	83,0	2,7	2,20	4,3

(e)

Nota: (e) estimado.

Fuente: British Petroleum *Statistical Review of World Energy 2005* y elaboración propia.

De todas formas, el futuro impacto de los precios del petróleo sobre la economía mundial dependerá de lo que pase con los precios *a partir de ahora*. Todo indica que si los precios se mantienen estables en el nivel actual, la repercusión económica será mínima, dado que la inflación ha sido modesta, por los menos hasta la fecha. La tasa general de inflación en Europa fue igual en

2005 (2,2%) que en el año anterior, mientras que en EEUU la tasa general para 2005 fue del 3,4% (frente al 3,3% en 2004). La inflación en China, el otro gran centro de demanda de energía, también sigue siendo baja. A nivel mundial, la inflación ha pasado del 3,7% en 2003 al 3,9% en 2005, muy por debajo de los niveles de los años 90.

Esto sugiere que los aumentos en el precio del petróleo todavía no han generado amplios impactos secundarios sobre los precios en general en la economía. Aunque una cascada de efectos secundarios en el nivel general de los precios parece inevitable, a la vista de la dependencia casi total del petróleo del sector del transporte, pero si la credibilidad de los bancos centrales sigue intacta, estos efectos secundarios serán limitados. Por eso, si los precios del petróleo se mantienen estables en el nivel actual, no tienen por qué tener un impacto adicional inflacionista a partir de ahora. Esto significaría que el actual proceso de normalización de los tipos de interés no será tan fuerte o abrupto, y que la esperada desaceleración será moderada, manteniendo el crecimiento mundial entre el 4,0-4,5% en 2006 y el 3,5-4,0% en 2007.

Sin embargo, parece que estamos llegando a un umbral muy delicado en cuanto a los precios del petróleo. Será difícil confiar en que el precio del petróleo pueda seguir subiendo de forma notable a partir de ahora sin poner fin al crecimiento actual. Si los precios del petróleo rompen la barrera de los 70 dólares por barril de forma sostenida y suben hasta los 80 dólares o más allá, el impacto inflacionista podría ser notable y la reacción previsible de los bancos centrales será la de aumentar los tipos de interés de forma más brusca, con todos sus efectos negativos sobre el ritmo de crecimiento de la economía.

Por tanto, hay que preguntarse: ¿qué pasará con los precios del petróleo en 2006 y 2007? Hasta hace poco, el panorama era relativamente favorable. Un invierno no tan frío, una pausa por lo menos temporal en el ritmo del crecimiento de la demanda y un aumento de la producción fuera de la OPEP eran los tres factores que iban a crear un escenario (A) en el que los precios bajarían a 50 dólares por barril o, si la OPEP se mostrara incapaz de imponer recortes en la producción para defender este nivel, a niveles incluso más bajos (escenario *A bis*). Tales escenarios hubieran influido muy positivamente en la inflación y el crecimiento mundial. De todas formas, aunque los escenarios A y *A bis* todavía son factibles, varios cambios recientes en el panorama estratégico los han hecho

cada vez menos probables.

Primero, las temperaturas invernales en el hemisferio norte han sido algo más bajas de lo que se esperaba, exigiendo un consumo de productos petrolíferos más fuerte de lo previsto. Segundo, la OPEP ya registró –aunque no de forma intencionada– un descenso en sus niveles de producción a finales de 2005, tanto por los continuos cortes en la producción de Irak como por otros factores que afectaron a la producción de otros países miembros. Los disturbios en Nigeria, por ejemplo, han reducido su producción en casi 100.000 barriles por día, y es posible que los sindicatos de trabajadores petrolíferos tengan que retirarse de las zonas productoras por razones de seguridad. Esta posibilidad amenaza con un descenso mucho más significativo en la producción nigeriana, creando la expectativa de que posiblemente el esperado aumento en la producción no OPEP se vea minado por restricciones imprevistas en la misma OPEP. Pero además, la crisis de Irán está desestabilizando los mercados petrolíferos, llevando los precios en enero de 2006 a un nivel por lo menos 10 dólares más alto que el nivel medio de 2005. Si estas dos situaciones no se resuelven pronto, es poco probable que los escenarios más favorables (A y A *bis*) se impongan (véase la Tabla 4).

En este momento la situación mas favorable sería un escenario (B) en el que se mantenga un precio medio a lo largo de 2006 de unos 60 dólares por barril. Existen discrepancias en las estimaciones para la demanda mundial y el incremento en la oferta no OPEP para 2006, pero si las condiciones en Nigeria e Irán no empeoran, las variaciones más probables en la demanda (un aumento de entre 1,3mbd y 1,86mbd en 2006) y la oferta no OPEP (un aumento de entre 1,0mbd y 1,4mbd) desembocarían en un rango de precios medios posibles de entre 55 y 65 dólares por barril para 2006.

Por otro lado, si la situación en Nigeria empeora, la OPEP –principalmente Arabia Saudí– podría poner en producción sus 1,5mbd de capacidad remanente para mitigar el impacto nigeriano sobre los precios. Este escenario (B *bis*) sería algo peor que el escenario anterior, manteniendo los precios entre 65 y 70 dólares por barril hasta que la producción nigeriana pudiera volver a sus niveles normales. De todas formas, si las exportaciones iraníes de petróleo disminuyen de forma notable (por ejemplo, como resultado de la aplicación de sanciones económicas a Irán por parte de

los países occidentales) al mismo tiempo que se produce un recorte más significativo en Nigeria, o si los 2,5mbd de exportaciones iraníes se cortan casi totalmente (a raíz de un embargo impuesto por el propio Irán a los países occidentales y al margen de lo que está pasando en Nigeria), estaremos ante un escenario (C). En este escenario C, la OPEP no podría compensar la totalidad del petróleo perdido. Los precios romperían la barrera técnica y psicológica que representa el nivel de 70 dólares por barril y probablemente se acercarían a los 80 u 85 dólares por barril, llevando el precio medio para 2006 a alrededor de 70-75 dólares por barril.

El escenario C implicaría un choque mortal para la economía mundial. Un nuevo aumento sostenido en el tiempo más allá de los 70 dólares por barril probablemente pondría fin al período de fuerte crecimiento económico mundial y posiblemente provocaría una crisis del dólar y un peligroso rebrote del proteccionismo. El escenario C es el más negro desde la perspectiva de la posible evolución del precio del petróleo y su impacto potencial sobre la economía mundial en 2006. Este escenario, provocado por un aumento de tensiones alrededor de la actual crisis nuclear de Irán, minaría el impacto suavizador del fuerte crecimiento mundial sobre el panorama estratégico y agudizaría todos los riesgos en el horizonte estratégico que se analizan en otras partes de este libro.

**Tabla 4. Escenarios para el precio del petróleo en 2006 y su impacto económico**

Escenarios potenciales	Demanda: incremento (05-06)	Oferta no OPEP: incremento (05-06)	OPEP	Nigeria: nivel de export.	Irán: nivel de export.	Precio Brent (US\$)	Impacto económico (2004: 5,1% 2005: 4,3%)
A (optimista)	1,2mbd	1,5-2,0mbd	Eficaz en cortar producción	<i>Statu quo</i>	<i>Statu quo</i>	50	Positivo 4,0-4,5%
A bis	1,2mbd	1,5-2,0mbd	Ineficaz en cortar producción	<i>Statu quo</i>	<i>Statu quo</i>	40-45	El mejor 4,5%+
B	1,6mbd	1,2mbd	<i>statu quo</i>	<i>Statu quo</i>	<i>Statu quo</i>	60-65	Benigno 3,5-4,0%
B bis	1,6mbd	1,2mbd	Eficaz (capacidad ociosa suficiente)	Empeora	<i>Statu quo</i>	65-75	Desaceleración menor 3,0%-3,5%
C	1,6mbd	1,2mbd	No eficaz (capacidad ociosa insuficiente)	Empeora	Deterioro significativo	75-85	Desaceleración mayor 2,0%-3,0%

Fuente: elaboración propia.

## **LA ENERGÍA Y ESPAÑA: LA DEPENDENCIA Y LOS “INTERESES NACIONALES”.**

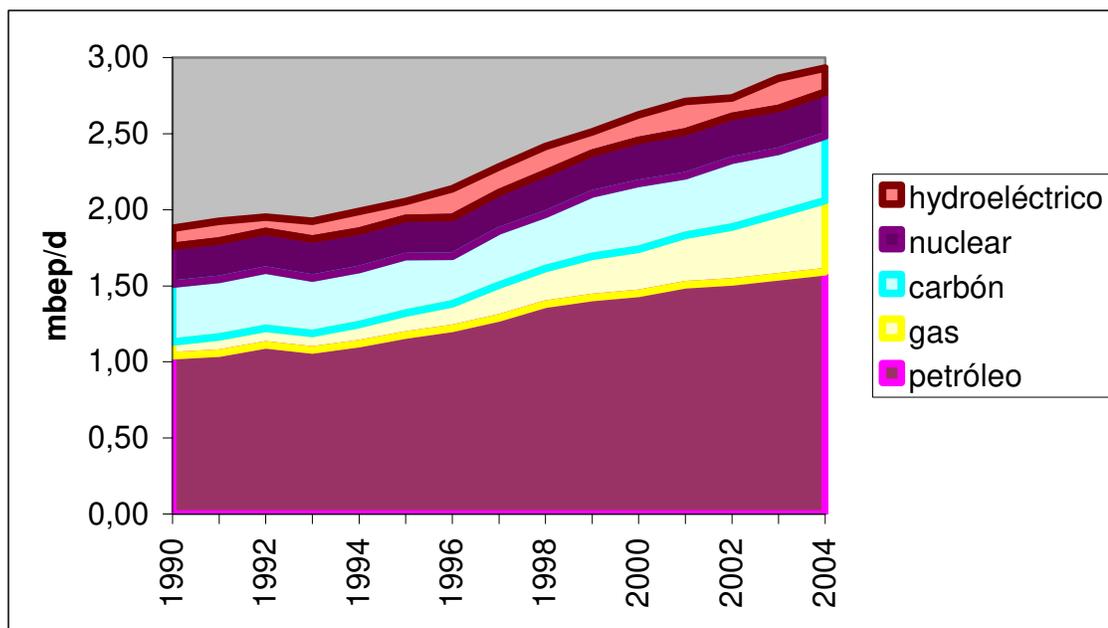
La dependencia energética plantea a España retos estratégicos no menos agudos ni desafiantes que para los demás países avanzados. La demanda española de petróleo y gas ha crecido enormemente en los últimos años. Desde 1965, el consumo de petróleo en España ha crecido un 4,5% en términos medios anuales, un ritmo bastante más alto que la tasa mundial (2,5%). El diferencial es bastante parecido para el período que abarca desde 1980 (1,75% en España frente al 1,2% en el resto del mundo). Pero, durante los últimos 10 años, la diferencia entre España y el resto del mundo se ha ampliado incluso más, con un crecimiento medio anual del 3,5% en España frente a un crecimiento global del 1,8%. Se observa el mismo fenómeno en la creciente demanda española de gas. Durante los últimos 10 años, el consumo español de gas natural ha aumentado a un ritmo del 15% en términos medios anuales. Desde el año 1993, el consumo de gas en España ha crecido casi un 275% y ahora constituye más del 16% de la mezcla de energía utilizada (más que cualquier otra energía tradicional, salvo el petróleo, que representa el 53%).

Hoy en día, el petróleo y el gas juntos representan el 70% de la energía primaria consumida en España (frente al 62% en 1990), un nivel mucho más alto que el promedio europeo (64%) y un indicador de que España es incluso más dependiente de los principales hidrocarburos que los demás países avanzados (65% en EEUU, 64% en la OCDE y 61% en el mundo).

En 2004 España consumió energía primaria –incluyendo petróleo y sus derivados (53%), gas natural (16,9%), carbón (14,5%), energía nuclear (9,8%) e hidroeléctrica (5,4%)– equivalente a casi 3,0 millones de barriles diarios de petróleo, levemente por debajo del 1,5% del total consumido en el mundo (más de 205 millones de barriles diarios *equivalentes* de petróleo). Si se considera que esta proporción está lejos del peso económico que España tiene en el PIB mundial (más del 2%) y el hecho de que la economía española sigue creciendo fuertemente, se llega a la conclusión provisional de que, sin un cambio en la política energética de España y en el comportamiento energético de sus empresas, la demanda energética de España seguirá creciendo a ritmos por encima de la media

mundial. Por consiguiente, la cuestión energética es de interés primordial para una continua buena marcha de la economía española.

**Gráfico 7. Consumo de energía primaria en España, 1990-2004**



Nota: mbep/d = millones de barriles diarios de petróleo equivalente.

Fuente: British Petroleum *Statistical Review of World Energy 2005* y elaboración propia.

### **Importaciones, dependencias geográficas y riesgos geopolíticos en potencia.**

España depende en gran medida de la energía importada, particularmente los hidrocarburos más importantes. Sus reservas de petróleo y gas son testimoniales. Su actual producción anual de petróleo y gas, limitada a un puñado de yacimientos pequeños, cubre menos del 0,4% y del 0,9%, respectivamente, de su consumo interno anual. De los casi 1,6 millones de barriles de petróleo consumidos diariamente en 2004, más del 99,6% fueron importados. Más del 99% del gas consumido en España en el mismo año (una cantidad equivalente a 0,5 millones de barriles diarios de petróleo) fue importado.

En términos generales, España depende en la actualidad de un puñado de países para sus importaciones de energía, principalmente Rusia, Argelia, Nigeria, Libia, Arabia Saudí y México, los proveedores nacionales con una cuota de por lo menos un 5% del mercado energético español (véase

la Tabla 5). Más del 54% de todas las importaciones energéticas de España proviene de esto seis países, y las cuotas de Rusia y Nigeria han aumentado casi un 75% en los últimos cuatro años.

**Tabla 5. Importaciones de energía, España, enero-octubre 2005**

Posición	País	Importaciones (mil mn Euros)	%
1	Rusia	3.365	12,87
2	Argelia	2.918	11,16
3	Nigeria	2.321	8,87
4	Libia	1.842	7,04
5	Arabia Saudí	1.591	6,09
6	México	1.583	6,05
7	Italia	1.248	4,77
8	Irán	1.206	4,61
9	Noruega	1.069	4,09
10	Irak	824	3,15
	Subtotal	17.971	68,71
	Total	26.154	100

Nota: datos del capítulo 27 del arancel. Incluye carbones, hidrocarburos y electricidad.

Fuente: *Mercados Emergentes*, sobre datos de Estacon.

De Rusia, Arabia Saudí y México, España importa casi exclusivamente petróleo. De Nigeria y Libia, importa petróleo, pero también cantidades importantes de gas. Alrededor del 65% de todas las importaciones españolas de petróleo provienen de estos cinco países.

**Tabla 6. Importaciones de petróleo, España, % del total, 2002-05**

Posición	País	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)
1	México	13,8	12,7	13,4	15,1
2	Rusia	14,1	17,2	14,7	13,6
3	Nigeria	9,4	11,1	10,9	11,5
4	Arabia Saudí	12,0	12,2	11,6	11,4
5	Libia	11,5	13,3	12,3	10,5
6	Irán	5,8	7,4	6,4	8,7
7	Noruega	3,9	5,4	6,2	5,1
8	Irak	4,2	2,7	7,7	4,9
9	Argelia	1,9	2,6	3,1	3,3
	<b>Subtotal</b>	<b>76,6</b>	<b>84,6</b>	<b>86,3</b>	<b>84,1</b>
	Resto de países	23,4	15,4	13,7	15,9

Fuente: *Boletín Estadístico de Hidrocarburos*, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, noviembre y enero 2005; *Anuario Estadístico de España 2005*, Instituto Nacional de Estadística.

Por otro lado, el gas de Argelia, que llega a España a través del gasoducto Magreb-Europa Gas (MEG o Pedro Durán Farell) –que pasa por Marruecos–, constituye más o menos la mitad del consumo español. Nigeria (15%), Qatar (14%), Egipto (8,5%), Noruega (6,5%) y Libia (2,7%) también son importantes fuentes de gas natural licuado.

**Tabla 7. Importaciones de gas natural, España, 2002-05**

Posición	País	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)
1	Argelia	58,5	57,4	49,8	44,9
2	Nigeria	7,6	16,9	18,0	15,2
3	Qatar	10,0	8,2	14,1	14,2
4	Egipto	–	–	0,3	8,5
5	Noruega	10,8	10,0	8,0	6,5
6	Omán	5,1	2,4	5,0	5,0
7	Libia	2,9	3,1	2,5	2,7
8	Malasia	–	–	0,9	1,0
9	Emiratos Árabes Unidos	1,0	1,6	1,4	1,0
10	Trinidad y Tobago	2,2	0,1	–	0,8
	<b>Subtotal</b>	<b>98,1</b>	<b>99,7</b>	<b>100</b>	<b>99,7</b>
	Resto de países	1,9	0,3	0	0,3

Fuente: *Boletín Estadístico de Hidrocarburos*, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, noviembre y enero 2005; *Anuario Estadístico de España 2005*, Instituto Nacional de Estadística.

En términos generales, se puede decir que las fuentes españolas de petróleo están bastante diversificadas. Por otro lado, el hecho de que el mercado internacional de petróleo sea un mercado fungible, con otras fuentes alternativas posibles, crea cierta estabilidad para España, reduciendo el riesgo de un hipotético corte en el suministro desde cualquier país en particular. De todas formas, España tiene una fuerte dependencia del petróleo ya que supone más del 50% de su energía primaria (frente a sólo el 40% en EEUU y en el mundo en general), y más del 99,6% es importado. Dado que el mercado de petróleo es fungible e internacional, España sigue siendo particularmente sensible a choques del precio en un mercado que padece una gran volatilidad de precios debido a su actual escasa producción de reserva (menos del 2% del consumo mundial).

Hay que resaltar también que, España importa más del 50% de su petróleo de seis países de la OPEP (Arabia Saudí, Libia, Nigeria, Irán, Irak y Argelia), que no están consolidados democráticamente o que tienen regímenes que no son estables o predecibles. Otro 11% proviene de otros países africanos con características similares. Los socios europeos (como el Reino Unido y

Noruega) contribuyen apenas con el 6% de las importaciones españolas, sin la posibilidad de aumentar esta proporción mucho más, dada su limitada producción. México sigue siendo un socio importante (el segundo proveedor en el período 2002-2005, y el primero en 2005), pero no tiene la posibilidad de aumentar su producción fácilmente. Queda Rusia, el proveedor de petróleo más importante para España en los últimos años, pero que tampoco tiene la capacidad de aumentar sus exportaciones en el corto plazo, ni es el régimen más fiable en términos de suministro energético, como se ha puesto de manifiesto con la última crisis con Ucrania y con la deriva en general de la política energética rusa durante los últimos años. Al fin y al cabo, si se considera el hecho de que más del 75% del total de las importaciones españolas de petróleo (equivalente al 40% de la energía primaria consumida) viene de regímenes no democráticos o inestables (los de Oriente Medio, África y Rusia), se llega rápidamente a la conclusión de que la economía española padece un alto grado de riesgo político.

Por otro lado, aunque en España ha avanzado bastante en el uso de gas licuado –lo que aumenta la flexibilidad de sus importaciones de gas–, cerca del 60% del total del gas importado (más del 10% de la energía primaria consumida) proviene de tres países del Norte de África (Argelia, Egipto y Libia, y casi la mitad del total solo del primero). La mayor parte de este gas llega a España a través del gasoducto MEG que pasa por otro país del Magreb (Marruecos), esta situación se mantendrá hasta que empiece a funcionar en 2008-2009 el gasoducto Medgaz, un proyecto conjunto de CEPSA y Sonatrach que unirá Beni Saf en Argelia directamente con Almería. Pero incluso después de que funcione esta vía de importación directa, España continuará dependiendo de Argelia, y en menor medida de Libia, para su suministro de gas natural. A medida que vaya incrementándose el peso que tiene el gas en su consumo energético, esta dependencia subrayará incluso más la importancia que tiene la estabilidad del Magreb –y África del Norte en general– para los intereses fundamentales de España.

Por lo tanto, lo que ocurra en el Golfo Pérsico y en África del Norte y Occidental es de interés primordial para España, a la vista de que depende de estas tres zonas para el 40% del total de su consumo de energía primaria. Más que la mayoría de sus socios Europeos y sus aliados transatlánticos (Canadá y EEUU), España tiene un interés fundamental en la estabilidad y el desarrollo del mundo árabe e islámico de su entorno y en el mantenimiento de buenas relaciones con

dicha región.

### **Diversificación y política energética.**

En resumen, sin un cambio significativo en la base energética de la economía española, con el paso de los años España tendrá una creciente dependencia de las importaciones de petróleo de Oriente Medio, y en particular del Golfo Pérsico, como es el caso de todos los grandes importadores del mundo, sean occidentales u orientales. Esta probable trayectoria en el patrón de la dependencia energética de España apunta a la prioridad de diversificar la mezcla española de energía primaria y de reducir la alta dependencia que padece la economía española del petróleo y sus productos derivados. Aunque el gas puede todavía aumentar su peso en esta mezcla, la alta dependencia española del Magreb aconseja que se hagan más esfuerzos para potenciar alternativas que no sean hidrocarburos.

De momento, hay margen para aumentar las energías renovables (eólica y solar) –un sector en el que las empresas españolas están entre los líderes mundiales– e incluso la energía nuclear, si al final resulta ser políticamente y económicamente viable. De todas formas, estas alternativas solo tienen la capacidad a corto o medio plazo de reemplazar al gas y al carbón en la producción eléctrica, y no al petróleo en su uso básico en los sectores del transporte y de la agricultura. Aunque tales alternativas ayudarían a España a cumplir con sus obligaciones dentro del Protocolo de Kioto (una labor en la que España destaca hoy en día como uno de los transgresores más notables de Europa), no tendrá más que un mínimo impacto sobre las grandes vulnerabilidades que padece España actualmente tanto en términos de precios del petróleo en el mercado internacional como en términos de hipotéticos cortes en el suministro de hidrocarburos procedentes de los países inestables mencionados anteriormente.

En este sentido, la articulación y puesta en práctica de una estrategia energética para diversificar las fuentes de energía, reducir la intensidad en el uso del petróleo y aumentar la eficiencia en general debe convertirse en una prioridad para España y para Europa. A medio y largo plazo –es decir, durante las próximas dos décadas– habrá que buscar otras fuentes no tradicionales

para reemplazar al petróleo en particular e incorporarlas a la base energética de la economía de una forma económicamente racional y no traumática. Para que sea factible, esta nueva política energética para España tendrá que articularse dentro del marco europeo, por lo menos en el mejor de los casos. En este contexto, la publicación del próximo libro verde sobre política energética europea, y el debate posterior en la cumbre europea de la Presidencia austriaca, son dos hechos de gran interés para España.

## **LOS DILEMAS DEL PANORAMA ENERGÉTICO A MEDIO Y LARGO PLAZO**

Aunque el alcance del presente capítulo no permite realizar un análisis pormenorizado de los diferentes escenarios energéticos posibles a largo plazo, creemos que sería conveniente realizar unas breves consideraciones del panorama energético a más largo plazo al objeto de subrayar el hecho de que la cuestión energética tiene implicaciones estratégicas más allá de los escenarios de precios para 2006 o 2007. El escenario económico-energético puede parecer complicado a corto plazo; pero, a largo plazo, se presentan dilemas y desafíos sin precedentes. A más largo plazo se perfila la transición hacia un sistema energético post-hidrocarburos como uno de los retos más importantes en la historia de la humanidad.

### **El medio plazo: competencia geopolítica y retos para la industria energética occidental.**

A medio plazo, la concentración de las reservas de petróleo y gas en Oriente Medio y la ex URSS (el 72% de las reservas mundiales de petróleo y de gas) apunta a una mayor competencia geopolítica entre los países consumidores (EEUU, Europa y Asia Oriental) para asegurarse el acceso a un suministro suficiente de hidrocarburos de Oriente Medio, Asia Central y Siberia. Esta tendencia se está agudizando por el auge en la demanda de los grandes países emergentes, como China y la India, que dependen cada vez más de sus importaciones de petróleo y gas.

Otros factores complican la situación aun más. Por ejemplo, ninguno de los países de este “gran creciente” de la energía (Oriente Medio + Asia Central + Siberia) son una democracia

consolidada; de hecho, muchos son autocracias y algunos son casi Estados fallidos. Por otro lado, casi todas las reservas y producción de este “creciente energético” están en manos de empresas estatales, un factor que plantea un obstáculo a las empresas privadas internacionales de Europa y EEUU, que tienen que operar con cada vez menos reservas y en zonas marginales (más peligrosas y costosas) del sistema mundial (como, por ejemplo, África). Pero además, los nuevos países consumidores de Asia –especialmente China y la India– también tienen sectores energéticos dominados por empresas estatales, colaboradores naturales de las empresas estatales de los países productores del “gran creciente”.

Durante los dos últimos años, China ha firmado “acuerdos estratégicos” –centrados en cuestiones energéticas– con Rusia, Arabia Saudí y la India. Mientras tanto, las empresas estatales de China han entrado en acuerdos de diverso tipo para desarrollar la producción de petróleo en varios países, incluyendo Canadá, Venezuela, Sudán, Nigeria, Angola y Siria (en este último conjuntamente con las empresas estatales de la India). Estos acontecimientos no suponen solamente un enorme reto para las empresas energéticas de los países occidentales sino que también aumentan la posibilidad de que tanto los países productores del “gran creciente” como los países consumidores de Asia sitúen las cuestiones energéticas en el centro de su política exterior –utilizándolas algunos como herramienta y fijándolas otros como su objetivo y guía principal–.

A esto se suma que los países avanzados de la OCDE no tienen una política energética común. Tampoco tienen políticas nacionales coherentes o serias. Hasta que esta situación cambie, la seguridad energética de estos países se verá cada vez más amenazada. Más allá de si se articula una política energética eficaz o no, el incremento de la competencia por los recursos energéticos de los países del “gran creciente” aumentará las tensiones geopolíticas y el riesgo de conflictos militares.

#### **Cuatro escenarios a largo plazo: pobreza, cambio climático, guerra o transformación.**

De acuerdo con las proyecciones de la Agencia Internacional para la Energía, la demanda mundial de petróleo en el año 2030 será por lo menos un 50% mayor que la actual. Si no se producen cambios radicales en la base energética de la economía mundial, se precisará consumir (y

producir) unos 40 o 50 millones de barriles diarios (mbd) *adicionales* a los 84 mbd de petróleo consumidos actualmente –lo que supone un incremento de entre un 50% y un 60%– sin hablar de la necesidad de aumentar la producción de otras fuentes de energía primaria para satisfacer la demanda mundial. Esta situación nos presenta un dilema de tres cabezas que amenaza con deteriorarse y convertirse en un círculo vicioso.

### **Pobreza, crecimiento mundial y energía.**

Para reducir significativamente la pobreza (en la que vive la mitad de la población de los países no OCDE), la economía mundial tendría que crecer incluso más rápidamente que en la actualidad (por ejemplo, a un ritmo del 6% o 7%, en lugar de un 4,3%) y mantener este fuerte ritmo durante décadas. Esto implicaría un aumento en el crecimiento de la demanda de energía que desafiaría la capacidad de producción de la industria mundial del petróleo y el gas. Simplemente para cumplir con la demanda que se proyecta desde ahora hasta el año 2030 como consecuencia de un ritmo de crecimiento (en términos medios anuales) del 3,5% (algo menor que el actual, y lo que prevé el FMI), se tendría que aumentar la producción energética mundial por lo menos un 50%. ¿De dónde vendrá este volumen de petróleo? ¿Quiénes tendrán el control sobre este hipotético incremento en la producción? ¿De dónde vendrán los recursos necesarios? ¿Será posible y a qué precio?

Este aumento de producción necesitaría unos 17 billones de dólares de inversión en el mismo período, según las estimaciones de la Agencia Internacional de Energía, para que sea factible. Dicho volumen de inversión es equivalente a unos 680.000 millones de dólares al año durante 25 años –es decir, una inversión económica en energía equivalente al PIB de Brasil cada año–. Este desafío pondrá a prueba no simplemente los recursos físicos (dado que el “cenit” de la producción mundial del petróleo puede llegar antes de 2030 y a un nivel menor de 125mbd) sino también nuestra capacidad técnica, empresarial y política. Si no lo logramos, la pobreza mundial representará un creciente riesgo estratégico para todos, a la vista de su impacto negativo sobre ecosistemas locales, la migración masiva hacia los países avanzados y posiblemente la estabilidad política internacional (sin entrar en las implicaciones éticas). Si la situación actual no es sostenible (algo que la mera

existencia de los Objetivos del Milenio de la ONU implícitamente nos sugiere) la situación en 25 años será incluso menos sostenible, si es que no se han producido conflictos políticos y militares con consecuencias casi inconcebibles.

### **Cambio climático.**

Pero incluso si logramos producir la cantidad de hidrocarburos necesaria para seguir creciendo a escala mundial a un ritmo suficientemente alto para reducir la pobreza, es muy probable que tal consumo (por lo menos un 50% mayor que el actual) acabará provocando, a través de las emisiones de gases, un cambio climático que será mucho más desestabilizador que la continuidad o empeoramiento de la situación de pobreza mundial. Sin una colaboración internacional –mucho más eficaz que la lograda hasta la fecha– para reducir las emisiones de dióxido de carbón –cuyos niveles seguirían aumentando a raíz del futuro aumento en el consumo de hidrocarburos– es más que probable que el calentamiento del planeta provoque tensiones explosivas tras inundaciones costeras, desertificación en muchas zonas y enfriamiento radical en otras, caóticas migraciones masivas y trastornos económicos a escala mundial. El mantenimiento de la paz, por un lado, y la supervivencia de la democracia, por otro, podrían convertirse no ya en un sueño, sino en una fantasía casi infantil.

### **Guerra por los recursos.**

Sin embargo, incluso si los efectos más nocivos del cambio climático no se materializan (lo que prevé solo una minoría de los más cualificados científicos), con un continuo crecimiento en el consumo de los hidrocarburos acorde con un mantenimiento de los niveles actuales de crecimiento económico, nos enfrentaríamos a otro escenario con un resultado igualmente desastroso. Como se ha comentado anteriormente, ya se han constatado que muchos países consumidores, particularmente pero no exclusivamente los grandes emergentes como China y la India, están desarrollando estrategias para garantizarse un abastecimiento y transporte de hidrocarburos suficiente para su futuro crecimiento. Esta dinámica, que no muestra señales de remitir, fácilmente puede convertirse, más tarde o más temprano, en unas rivalidades militares cada vez más tensas, como demuestran las

últimas novedades en el desarrollo de la estrategia naval china, o incluso la evolución de la política exterior de EEUU. El espectro de una “guerra por los recursos” no se puede excluir del abanico de posibilidades.

### ***El reto de la transformación.***

Pero si no nos enfrentamos seriamente a estos retos globales –y a las posibles soluciones que pudieran evitar que estos tres caminos diferentes conduzcan a destinos iguales– y con alguna suerte evitamos sus peores aspectos, nos tendremos que enfrentar a otro nudo gordiano que subyace a este triple dilema. Durante los próximos 25 años la economía mundial tendrá que aumentar su producción de petróleo por lo menos el doble de lo que lo hizo durante los últimos 25 (40-50mbd frente a 22mbd), y esto en un contexto de gran incertidumbre respecto a nuestra capacidad de hacerlo, tanto en términos técnicos como en términos políticos y económicos. Sería un enorme esfuerzo técnico, económico-financiero y político sin precedentes históricos.

Entonces, simplemente para tener una posibilidad de evitar el primer escenario negativo expuesto anteriormente –de continuidad de la actual pobreza mundial–, habría que aumentar la producción de petróleo a un ritmo jamás visto en la historia. Pero, para evitar el segundo escenario –de cambio climático provocado por nuestras emisiones de dióxido de carbono–, sería necesario no solo un aumento significativo de la producción energética a corto y a medio plazo, sino también una transformación de nuestro sistema energético para seguir aumentando la producción y consumo de energía sin un incremento paralelo en la emisión de gases invernaderos. Y, para evitar el tercer escenario –guerras para obtener el control sobre los recursos–, haría falta no solamente un aumento inédito en la producción energética y una transformación de nuestra economía energética, sino también una ejecución de la diplomacia internacional más eficaz –y jamás vista– para gestionar la distribución de los recursos y evitar conflictos militares.

## CONCLUSIÓN

Aunque algunos de los riesgos analizados en este capítulo tienen muchas posibilidades de ejercer un papel importante a corto plazo (como, por ejemplo, la gripe aviar y los precios del petróleo), los demás tendrán su efecto en mayor medida a medio y largo plazo (aumento de los desastres naturales, cambio climático, nuevas pandemias, inestabilidad política y competencia militar). De aquí a la década de los 30, tanto España y Europa como EEUU, China y el resto de la comunidad internacional tendrán que considerar las posibles combinaciones, las evoluciones alternativas y los probables impactos que estos riesgos pueden tener en nuestro panorama estratégico. Sería mejor empezar esta labor ahora mientras que la buena marcha de la economía lo permita y mientras quede el tiempo suficiente para actuar con un mínimo de antelación.

A corto plazo, los riesgos potenciales provienen de casi todos los rincones del planeta y del sistema internacional en sí (la extensión de la gripe aviar y el impacto de unos precios del petróleo más elevados). Sin embargo, a largo plazo, dos zonas próximas se perfilan como claves para el futuro de España y de Europa: el cinturón árabe-islámico (Magreb + Oriente Medio + Asia Central) y África. La presión económica y la inestabilidad política que puede llegar a España de estas zonas a través de la inmigración masiva (empujada por la pobreza y el cambio climático) y la volatilidad en el precio y suministro de la energía (provocado por la inestabilidad política e incluso por “guerras por recursos”) representan los riesgos estratégicos más directos a largo plazo.

En conclusión, la política de España (articulada en su espacio apropiado dentro de la Unión Europea) deberá concentrarse en las siguientes tareas a largo plazo para mitigar los posibles impactos negativos de estos riesgos: (1) planes de emergencia, tanto para reaccionar a nuevas pandemias como para lidiar con los efectos de desastres naturales y catástrofes humanas; (2) una política energética basada en el objetivo primordial de diversificar la mezcla energética más allá de los hidrocarburos; y (3) un programa de democratización y desarrollo económico tanto para África como para el mundo árabe-islámico.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

# **LAS FUERZAS ARMADAS, ELEMENTO RELEVANTE DE LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO. MISIONES INTERNACIONALES**



# **LAS FUERZAS ARMADAS, ELEMENTO RELEVANTE DE LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO. MISIONES INTERNACIONALES**

SALVADOR CUENCA ORDIÑANA

## **INTRODUCCIÓN**

En los albores del siglo XXI, los avances tecnológicos, el ritmo acelerado del mundo en que vivimos, las nuevas concepciones de las relaciones internacionales, el nacimiento de sentimientos nacionales y supranacionales, la aparición del terrorismo internacional y la globalización, como medio para conseguir objetivos más amplios y ambiciosos en todos los campos, han producido un cambio de entorno estratégico.

Nuestro escenario estratégico indudablemente está muy marcado por los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y del 7 de junio de 2005 en Londres y, sin duda, por la capacidad multiplicadora que proporciona la posibilidad de asistir, casi en tiempo real y desde nuestros salones, a todo lo que ocurre en el mundo.

Parece claro que en este escenario, la organización, los procedimientos y los medios militares tradicionales no suponen, por sí solos, un poder de disuasión suficiente ante este nuevo enemigo que no utiliza armas convencionales y para el que no existe el campo de batalla ni la confrontación directa.

Las actuales amenazas a la seguridad no siempre se apoyan en ideologías, son procedentes de estados formalmente constituidos, o tienen su origen bien definido geográficamente como antaño, hoy son más sutiles, menos predecibles y, sobre todo, globales y deben ser enfrentadas por la acción coordinada de todas las capacidades de los estados. La acción militar representa el último recurso cuando ya han sido empleados, sin el éxito deseado, los esfuerzos policiales, políticos, diplomáticos, económicos o sociales.

En relación con las Fuerzas Armadas lo que se está debatiendo no es sólo su necesidad, idoneidad o capacidad, para enfrentarse a este enemigo asimétrico, sino la propia manera de concebir y ejecutar las operaciones militares para hacerle frente.

Más allá de la cuestión de para qué pueden, o no, ser utilizados los Ejércitos o sobre si su participación en operaciones de paz o misiones de ayuda humanitaria deben ser consideradas como nuevas misiones de las Fuerzas Armadas o como una extensión de sus misiones tradicionales, cuestión más propia de los ámbitos político y académico que del militar, la realidad nos presenta una sucesión de conflictos que la Comunidad Internacional tiene que enfrentar para que nuestro mundo no se deteriore y sea posible la convivencia pacífica entre los pueblos.

Es indudable que hoy nuestras Fuerzas Armadas se parecen muy poco a las de hace unos años. La mejora de sus capacidades, su utilización como una de las herramientas del Estado en su acción exterior y, en ocasiones, su empleo dentro de nuestras fronteras en refuerzo o ayuda a otros organismos, han producido un cambio profundo en sus doctrinas de empleo, estructuras y procedimientos de actuación propiciando una dinámica de adaptación permanente a las circunstancias de cada momento.

En las siguientes páginas dibujaremos brevemente el escenario estratégico donde se mueven las Fuerzas Armadas, cuales son los requerimientos para su empleo, sus exigencias actuales, los pasos dados, en el caso español, para afrontarlas y, tomando como referencia los organismos internacionales de los que España es miembro, desarrollaremos sus actividades actuales y futuras en el empleo de unidades militares para la gestión de crisis.

## **LAS FUERZAS ARMADAS EN EL CONCIERTO INTERNACIONAL**

El fin de la Guerra Fría, los avances tecnológicos, la creación de una conciencia mundial de solidaridad, junto con una mejor y más rápida información sobre todo lo que acontece en el mundo, deberían ser factores de estabilidad y resolución pacífica de los conflictos; pero, junto a estos fenómenos, han surgido un gran número de tensiones derivadas del nacimiento de nuevas democracias, reconstrucción de sociedades civiles, diferencias religiosas, étnicas, y económicas, y un sin fin de nuevos retos, que es necesario afrontar para lograr la estabilidad, el crecimiento armónico y la paz entre todos los pueblos de la Tierra.

Esta situación general influye en la actividad de todos los organismos e instituciones de un Estado y, por supuesto, en sus Fuerzas Armadas que han pasado, de tener un papel meramente de defensa (territorial, de intereses o del ordenamiento constitucional) a uno activo, allí donde sea necesario defender o apoyar los intereses nacionales y, hoy en día, los de la Comunidad Internacional.

La estructuración de las relaciones políticas en el mundo, en base a alianzas y equilibrios, ha supuesto que una de las formas que tienen los Estados para plasmar sus compromisos internacionales, buscando la ventaja de la seguridad y defensa compartidas en su espacio geográfico y asumir un papel más relevante en el concierto internacional, sea la integración de sus Fuerzas Armadas en organizaciones militares multinacionales.

Las Fuerzas Armadas, casi sin darse cuenta, se han transformado en elemento relevante de la política exterior de los estados y han debido cambiar sus organizaciones, doctrinas y procedimientos para poder actuar allí donde los gobiernos consideran que están sus intereses, donde la Comunidad Internacional requiere actuaciones en defensa de la paz y la estabilidad mundiales o en defensa de los derechos humanos y del Derecho Internacional.

Hoy características esenciales de unas Fuerzas Armadas modernas deben ser su rápida disponibilidad y una gran capacidad de proyección para, con ello, poder hacer frente a su empleo rápido y eficaz en los ámbitos interno e internacional.

### **Sinopsis del escenario estratégico actual**

Para intentar analizar el cómo, para qué, cuándo y donde, pueden ser empleadas las Fuerzas Armadas más allá de nuestras fronteras, es necesario describir, aunque sea de forma somera, cual es “el escenario estratégico” donde actúan. Esta definición requeriría, por sí solo, un capítulo específico y un análisis comparado desde diferentes puntos de vista, que no son el objeto de estas reflexiones. Sin embargo, desde mi óptica personal, sin pretender ser exhaustivo y centrado en los aspectos que inciden directamente en el empleo de las fuerzas militares, es posible señalar alguna de las líneas guías del mismo:

- *Aparición de nuevos riesgos y amenazas* que, en muchos casos, tienen como objetivo la población civil.
- *Creación de una conciencia internacional* sobre la necesidad de intervención en los conflictos en defensa del Derecho Internacional y del Derecho Humanitario.
- *Asunción por parte de las Naciones Unidas de un papel relevante* sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo, proporcionando la legalidad y legitimidad de las acciones, incrementando el número de sus operaciones (1), autorizando la ejecución de éstas en "conflictos internos" y justificando el uso de la fuerza militar en defensa del Derecho Internacional y del Derecho Humanitario.
- *Reforzamiento del liderazgo político y militar de los Estados Unidos de América.*
- *Cambio en los conceptos estratégicos y de empleo de las organizaciones militares multinacionales de seguridad y defensa* (OTAN, UE,..), autorizando el empleo de fuerzas en operaciones fuera de su área de influencia, normalmente en apoyo de Naciones Unidas o de la Comunidad Internacional.

---

(1) Como ejemplo, podemos señalar que de las 58 operaciones de paz que desde 1948 ha puesto en marcha las NNUU., 13 lo fueron durante la guerra fría y el resto tras la caída del muro de Berlín.

- *Utilización, por parte de los estados, de sus Fuerzas Armadas como herramientas para defender sus intereses fuera de su territorio, o como muestra de plasmar sus compromisos en las organizaciones internacionales.*
- *Uso de las Fuerzas Armadas como vehículos para mostrar la solidaridad y ayuda a países que sufren cualquier tipo de desastre o situación de emergencia como consecuencia de catástrofes no producidas por conflictos armados.*

Hoy, desde nuestra óptica europea, es poco imaginable el empleo de unidades militares en “acciones de combate” contra un “enemigo militar”. La estructuración de las relaciones internacionales en base a equilibrios estratégicos, la integración de los países en organismos multinacionales de diversa naturaleza, la interdependencia política, económica y social de los estados, la existencia de mecanismos internacionales para actuar sobre las áreas de conflicto, real o potencial, y el empuje de las opiniones públicas para actuar en ayuda de los pueblos que sufren conflictos, han hecho que los escenarios probables de empleo del poder militar se circunscriban, mayoritariamente, a la ejecución de operaciones de apoyo a la paz y misiones de ayuda humanitaria.

Este tipo de operaciones, que nacieron con la creación de Naciones Unidas como la organización responsable de la paz y la estabilidad en el mundo, han ido evolucionando para adaptarse a las necesidades de cada momento.

Su fisonomía y articulación es diferente a la de hace algunos años, en los que el objetivo era el cese del conflicto armado y por lo tanto únicamente eran empleadas las fuerzas militares para lograrlo. Las operaciones de hoy exceden del campo militar y necesitan la confluencia de varios componentes (de seguridad, de reconstrucción, de control político y democrático y de asistencia humanitaria) para alcanzar sus objetivos.

### **Las operaciones de paz hoy**

En el mundo actual la mayor parte de los conflictos no se producen entre estados, sino dentro de los estados. Esta característica marca la fisonomía de las operaciones en las que el objetivo final

no es sólo terminar con la situación de enfrentamiento armado, sino también crear las condiciones para el restablecimiento de las instituciones básicas, tutelar el desarrollo de los estados de acuerdo con las normas del Derecho Internacional y del Derecho Humanitario, apoyar el desarrollo sostenible de un tejido económico mínimo y prestar ayuda humanitaria a las poblaciones que sufren las consecuencias de estas situaciones.

Estas nuevas necesidades marcan la organización, objetivos y procedimientos de las actuales operaciones de paz y las hacen más complejas y exigentes para la comunidad internacional, que debe empeñarse, no sólo con fuerzas militares y policiales, sino también con contingentes civiles y recursos financieros.

Las organizaciones con responsabilidades en este campo, más aún tras las experiencias vividas en zonas como Afganistán o Irak, organizan las operaciones con tres componentes básicos: el de seguridad, el civil y el meramente administrativo (dedicado al sostenimiento de la operación), equilibrando la preeminencia de los medios y recursos empleados en ellos de acuerdo con la evolución de la situación.

En los primeros momentos de una operación, cuando los enfrentamientos armados están todavía presentes o continúan desarrollándose, adquiere la mayor importancia el componente militar cuyos objetivos básicos son el obtener el cese de las acciones armadas en la zona, proporcionar seguridad (a la población y a las agencias de asistencia) y apoyar las acciones de asistencia humanitaria y de desarme. En esta fase el contingente civil, en el que en algunos casos se incluye el policial, evalúa las necesidades para el desarrollo de las instituciones, los diferentes procedimientos de transición a la democracia, marca las pautas a seguir para la reconstrucción de los tejidos político, económico y social y establece los mecanismos de ayuda tanto a la población como al país.

Conforme la situación evoluciona, el componente militar disminuye sus capacidades de combate y aumenta las de apoyo al civil y al de asistencia. Por su parte, el componente civil adquiere un mayor protagonismo y desarrolla las acciones dirigidas a la reconstrucción, la asistencia a las estructuras política y social y la ayuda humanitaria.

Las actuales misiones de apoyo a la paz se articulan en torno a cuatro áreas de actuación básicas que desarrollan su actividad, de forma coordinada, de acuerdo a la evolución de la situación:

- *Seguridad*: proporcionada por las fuerzas militares y policiales desplegadas y cuyos objetivos fundamentales son la consecución de un entorno estable y el mantenimiento de la seguridad para que el resto de las actividades puedan desarrollarse.  
Normalmente, dado lo específico de este área, como objetivo secundario también se le encarga del apoyo a la reestructuración de las Fuerzas Armadas del país en conflicto y, en algunos casos, el de sus fuerzas policiales.
- *Reconstrucción*: a cargo de organizaciones internacionales con capacidades económicas o conformadas, caso por caso, mediante la creación de “grupos de donantes” que coordinan y canalizan los recursos monetarios en apoyo a una zona en conflicto y que tienen como objetivo la reconstrucción de las infraestructuras básicas imprescindibles y la rehabilitación del tejido económico.
- *Desarrollo político y democrático*: normalmente a cargo de una o varias organizaciones internacionales (ONU, OSCE, EU,...) y cuyo objetivo es la reestructuración, y en muchos casos la creación, de los tejidos políticos y sociales en la zona de conflicto de acuerdo a los estándares del Derecho Internacional y el tutelaje de su funcionamiento durante un periodo de tiempo, para permitir a estos países reintegrarse a la “comunidad internacional” con todas las garantías.
- *Asistencia humanitaria*: desarrollado por las “agencias” de Naciones Unidas o internacionales y por un amplio abanico de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que tienen como objetivo el apoyo directo a la población en la zona de conflicto, no sólo en el campo del suministro alimentario, sino también en el desarrollo de la educación, o el fomento de medidas de protección de las minorías.

Como fácilmente puede deducirse esta nueva fisonomía y complejidad de las operaciones obliga a las organizaciones internacionales a planear y ejecutar las operaciones teniendo en cuenta las necesidades y posibilidades militares, policiales, políticas, financieras y sociales.

La decisión del envío de fuerzas militares a una operación por parte de un gobierno, tiene como consecuencia inmediata la involucración de los estamentos del estado, ya que en ella se ven

envueltas las fuerzas militares, los estamentos políticos, las instituciones y organismos de cooperación y las organizaciones no gubernamentales de asistencia humanitaria que actúan en el país.

Aunque más adelante entraremos en las repercusiones que esta articulación de las operaciones de apoyo a la paz han producido en la organización y procedimientos de las Fuerzas Armadas, es necesario apuntar alguna de las necesidades que esta nueva fisonomía ha provocado y que han tenido que afrontar:

- Las unidades militares no son orgánicas, sino diseñadas, caso por caso, para cada una de las operaciones.
- Dadas las capacidades requeridas, normalmente se utilizan elementos y unidades de más de un ejército, y de más de un país, lo que complica el planeamiento, el seguimiento y el control de las operaciones.
- Por la razón anterior, las capacidades de Mando y control y las comunicaciones deben ser potenciadas, dotando a las unidades de medios de enlace e información tácticos y satélite.
- La imprescindible coordinación de la actuación de las fuerzas militares y la de las organizaciones de asistencia que actúan en las zonas de despliegue. Esto obliga a organizar unidades de cooperación cívico – militar que sean capaces de coordinar las actividades de todos los actores en un operación.

Estas necesidades, junto con condicionantes políticos, sociales y financieros, han debido ser tenidas en cuenta por los Estados para adaptar sus Fuerzas Armadas a los requerimientos actuales, de forma que sus unidades militares puedan actuar en el escenario internacional con todas las garantías.

### **Condicionantes generales para el empleo de unidades militares en el exterior**

Cada nación y cada organización multinacional tienen sus propios órganos de decisión, procedimientos, normas y medios para su participación en el concierto internacional y todas ellas se

articulan en torno a documentos de carácter legal donde se determinan, de forma clara, las obligaciones y derechos de cada una de las partes.

Sin embargo podemos establecer que, amparándose en el Derecho Internacional y en el Derecho Humanitario, se ha desarrollado una serie de modalidades de empleo de las Fuerzas Armadas, que van desde la ayuda humanitaria hasta la imposición de la paz, cuyos condicionantes generales son:

- *Necesidad de un Mandato de las Naciones Unidas* (mediante Resoluciones de su Consejo de Seguridad) que establezcan, apoyen o autoricen el empleo de la Fuerza ante situaciones de violaciones, sistemáticas y graves, de los Derechos Humanos.
- *Respeto al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional.*
- *Despliegue y uso de la Fuerza de acuerdo con las normas internacionales y con la menor gradación posible*, dando lugar a la firma, ratificación y puesta en funcionamiento de acuerdos y herramientas como son los Estatutos de Fuerzas (SOFA) y Reglas de Enfrentamiento (ROE,s).

### **Condicionantes militares para la participación de fuerzas en el exterior**

Además de los generales anteriormente citados, las propias necesidades de las unidades militares establecen una serie de condiciones para planear y conducir operaciones:

- *Decisión de empleo.* Es siempre política y debe incluir, al menos, la justificación de su utilización, la entidad de las fuerzas, el plazo de actuación y los procedimientos de financiación.
- *Marco legal complementario para la misión y las fuerzas.* Una vez tomada la decisión de empleo de unidades militares es necesario redactar y firmar una serie de documentos que, tomados en su conjunto, proporcionan el marco legal y de actuación de las Fuerzas Armadas en una operación.

Entre ellos, a nivel militar, se deben destacar:

- *Los Términos de Referencia (TOR)* donde se determinan las condiciones generales de la participación de las Fuerzas Armadas en cada estructura.
- *El Estatuto de Fuerza (SOFA) o de misión (SOMA)*, donde se pormenorizan los derechos y deberes de los militares que actúan en otro país.
- *Las Reglas de Enfrentamiento (ROE,s)* donde se detallan las autorizaciones o prohibiciones que deben aplicar las unidades militares en cada momento de acuerdo con el desarrollo de las operaciones y la situación en la zona.
- *Acuerdos Técnicos (AT,s) y Procedimientos Normalizados (SOP,s)*, en los que se detallan las cuestiones administrativas y operativas de las fuerzas asignadas, del personal nacional y de los países en los que ejecutan operaciones.

En los casos en los que las Fuerzas Armadas de un país ejecutan misiones dentro de “coaliciones internacionales” configuradas para casos concretos (Guerra del Golfo, Libertad Duradera, Libertad Iraquí, ... ), tras la decisión política, además de los anteriores documentos, para configurar el marco legal se redactan y firman Memorandos de Entendimiento con todos los países participantes y con todos aquellos en los que se van a desarrollar las operaciones, ya sean tácticas o de apoyo, completándose así el marco legal para la operación. Además estas coaliciones buscan, aunque sea a posteriori, el respaldo de las organizaciones internacionales, principalmente Naciones Unidas, para reforzar la “legalidad y legitimidad” de sus actuaciones.

Independientemente de sus capacidades operativas, tanto en el planeamiento como en la ejecución de las operaciones, podemos señalar dos criterios básicos que se toman como referentes permanentes: “bajas cero” y “mínimos daños colaterales”. Estas condiciones tienen una gran influencia en las opiniones públicas nacionales e internacionales y pueden, por si solas, hacer que una operación sea considerada como un éxito o un fracaso.

## **LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS Y SU PROYECCIÓN EXTERIOR**

Pese a lo reciente de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior, la experiencia acumulada en los últimos 15 años y la participación en 48 operaciones diferentes de más de 67.000 militares suponen un amplio bagaje de conocimientos, lecciones aprendidas, experiencias y adaptaciones que la organización militar ha tenido que realizar para poder cumplir con los requerimientos de cada una de esas misiones.

La participación de unidades militares en operaciones fuera de nuestro territorio nacional ha sido regulada por la Ley Orgánica 5/2005 de La Defensa Nacional, promulgada el pasado 17 de noviembre de 2005. Hasta este momento no existía una regulación por Ley y las actividades eran decididas y ejecutadas mediante un marco político en base a comparecencias parlamentarias, declaraciones de los gobiernos y lo establecido en la diferentes “Directivas de Defensa Nacional” promulgadas por los presidentes de Gobierno.

La Directiva de Defensa Nacional 1/2004 (2) señala que la actuación de las Fuerzas Armadas españolas “se enmarcará dentro de un multilateralismo eficaz, que requerirá el cumplimiento de dos condiciones: en primer lugar, que exista una decisión previa de Naciones Unidas, o en su caso, otra organización multinacional de la que España forme parte y, en segundo lugar, que se acuerde con la participación activa del parlamento”.

En el ámbito internacional, esta Directiva, señala los escenarios y prioridades para la política de defensa española y en el nacional establece, como una de las directrices para su desarrollo, la elaboración de una nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional en la que se incluirán las misiones y cometidos de las Fuerzas Armadas, se establecerán las bases de la organización militar, se definirán los principios esenciales que deben inspirar su empleo y se determinará la forma en que el Parlamento debe pronunciarse sobre la participación en operaciones militares en el exterior.

---

(2) Documento político que “establece las líneas generales de actuación de la política de defensa y las directrices para su desarrollo”, firmada por el Presidente del Gobierno el 30 de diciembre de 2004.

La Ley Orgánica 5/2005 de La Defensa Nacional supone, tras 15 años de participación de la Fuerzas Armadas en el exterior, la regulación jurídico legal de esta realidad y constata transformaciones realizadas por los Ejércitos para adaptarse a estas misiones. Por su novedad, y de forma sucinta, vamos a comentar alguno de los aspectos que sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en el concierto internacional contiene.

En su exposición de motivos, certifica el cambio de escenario estratégico producido desde la anterior Ley Orgánica de La Defensa Nacional (LO 6/80) y destaca la necesidad de regular una realidad, la participación de las Fuerzas Armadas en el campo internacional.

En su articulado señala que una de las finalidades de la política de defensa es “la contribución a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España”.

También establece el papel del parlamento en relación con el envío de unidades militares al exterior señalando que “en particular, al Congreso de los Diputados le corresponde autorizar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional” y asigna al Gobierno el “acordar la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional”.

Sobre la organización militar define a las Fuerzas Armadas como “el elemento esencial de la defensa que se constituye como una entidad única” y articula su organización básica en dos estructuras: una orgánica y otra operativa, encargada de las misiones que se le asignen. Además asigna al Estado Mayor de la Defensa el planeamiento y conducción de las operaciones militares y crea, para este cometido, un Mando de Operaciones subordinado al mismo.

En relación con las “Misiones de las Fuerzas Armadas” las describe, de forma genérica, en los ámbitos interno y externo, y señala los tipos de operaciones que pueden ser ejecutadas.

La Ley también detalla las condiciones de las misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior que son:

- Que se realicen a petición expresa del Gobierno del estado en cuyo territorio se desarrollen, sean autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o acordadas por organizaciones internacionales de las que España forme parte.
- Que cumplan con fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz.
- Que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del Derecho Internacional.

En resumen, el nuevo marco legal establece la regulación, normas y condiciones para la participación de las unidades militares más allá de nuestras fronteras y determina el papel del Gobierno y del Parlamento en relación con su utilización.

### **Adaptaciones realizadas por las Fuerzas Armadas españolas**

La nueva concepción de empleo de las de las Fuerzas Armadas ha requerido una adaptación, que si no es permanente si es continua, para ajustar conceptos de alguna forma opuestos: necesidades – posibilidades, orgánica de unidades – integración de medios e interoperabilidad, reducción de efectivos – mayor implicación de fuerzas en el exterior, organización piramidal – empleo funcional de los medios.

Aunque estos nuevos requerimientos influyen de diferente modo en cada uno de las Ejércitos y la Armada, dadas sus diferentes características y medios, en mayor o menor medida han influido en el conjunto de las Fuerzas Armadas.

La primera consecuencia de estas nuevas exigencias ha sido “la profesionalización y la reducción de los efectivos militares”. Sin querer establecer una “causa – efecto”, el mayor grado de disponibilidad de las unidades y la necesidad de mayor especialización para el manejo de los nuevos materiales y sistemas de armas con los que se han dotado los Ejércitos, han provocado en las Fuerzas Armadas de nuestro entorno, y por supuesto en las españolas, la profesionalización.

Esta exigencia operativa ha supuesto, por obvios condicionantes presupuestarios y políticos, un esfuerzo de racionalización de estructuras y de cambios de organización para reducir el número de efectivos, que en algunos casos, como el español, han sido reducido más de un 50%.

La segunda, la reforma de las estructuras de mando y control de las operaciones, que ha pasado a ser “conjunta”. Hoy es evidente que las operaciones militares ni son, ni pueden ser, específicas de alguno de los Ejércitos ya que requieren el apoyo y la confluencia, en la mayoría de los casos de los esfuerzos de todos ellos.

En el caso español, se ha modificado la estructura del Estado Mayor Conjunto creando el “Mando de Operaciones”, cuyo cometido es el de ejercer el mando, control, seguimiento y apoyo de las operaciones con participación española, desde la propuesta de empleo de fuerzas, hasta el regreso a territorio nacional, pasando por el de generación, adiestramiento, despliegue, empleo en zona, sostenimiento y repliegue.

El tercer campo en el que las Fuerzas Armadas han realizado un gran esfuerzo de adaptación ha sido en el de sus capacidades logísticas operativas. El empleo de unidades en el exterior ha llevado a la creación de organizaciones logísticas específicas para el apoyo a las operaciones, a la contratación de medios civiles de apoyo e incluso a recurrir a la contratación de apoyos “externalizados”, proporcionados por empresas civiles españolas, para cubrir las demandas no estrictamente militares de la operación (suministros no militares, servicios de las bases, abastecimiento, apoyo en mantenimiento de instalaciones,...)

Otro campo en el que se han realizado mejoras sustanciales es en los procedimientos y medios para el mando y control de las operaciones. Los actuales cuarteles generales cuentan con elementos modulares que pueden ser desplegados como un todo o por partes y mantener los enlaces, las comunicaciones intra y fuera de teatro, mediante sistemas de voz, datos y satélites, y contar con medios de análisis de la información para proporcionar, en tiempo real, un asesoramiento efectivo sobre todo lo que acontece en su zona de despliegue y espacios de influencia.

También han sido mejorados los niveles de adiestramiento y el grado de disponibilidad de las unidades. La modificación de las estructuras de enseñanza militar, la creación de unidades de lecciones aprendidas y de estructuras de análisis y estudios que, partiendo de las operaciones actuales, proponen, en un ciclo de análisis continuo, modificaciones y mejoras en todos los campos, hacen que la evolución de procedimientos, orgánica, doctrinas y materiales sea constante.

Quizás las actuales carencias de nuestras Fuerzas Armadas, en gran medida similares a las de nuestro entorno, sean los problemas de cobertura de las plantillas de las unidades, la carencia de capacidades propias (aéreas y marítimas) para la proyección de las fuerzas y el no contar con un marco presupuestario estable que facilite la programación para la adquisición y adecuado mantenimiento de los nuevos medios y sistemas de armas, necesarios para el mantenimiento de las capacidades militares y su grado de disponibilidad.

Es indudable que la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales y la integración de sus unidades en organizaciones multinacionales, han tenido y tienen repercusiones directas, que deben ser reevaluadas día a día, de acuerdo con las nuevas situaciones y los nuevos retos que deben afrontar.

Desde la óptica exclusivamente militar esta transformación ha supuesto:

- *Cambios de doctrinas y procedimientos de actuación.*
- *Potenciación de ciertas capacidades.* Mando y control, sostenimiento y logística, inteligencia, capacidad de proyección y despliegue, han sido alguno de los campos en los que se han producido las mayores mejoras.
- *Adopción de procedimientos normalizados* que permiten operar en ambientes multinacionales y mejoran la eficiencia de las unidades.
- *Creación de estructuras modulares* que facilitan la interoperatividad tanto dentro de nuestras unidades como con unidades de otros países.
- *Mejora en el adiestramiento de las unidades*, consecuencia de su empleo en escenarios reales y sus análisis posteriores.

- *Puesta a disposición de nuevos medios* que aumentan las capacidades militares y el grado de disponibilidad de las unidades.

Hoy podemos asegurar que nuestras Fuerzas Armadas están al nivel que requiere España para poder servir como uno de los elementos fundamentales de su acción exterior y se han convertido en una herramienta para mostrar el compromiso de nuestra nación con la comunidad internacional, la seguridad en el mundo y la solidaridad de España con el resto de naciones.

## **LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y EL EMPLEO DE UNIDADES MILITARES.**

Atendiendo exclusivamente a su marco de actuación, las Fuerzas Armadas españolas en operaciones y misiones en el exterior pueden participar:

- Aportando unidades y observadores a las operaciones de Naciones Unidas.
- Poniendo a disposición de las organizaciones multinacionales a las que se pertenece, personal, unidades y recursos, tanto para sus organismos permanentes como para sus operaciones.
- Formando parte de una coalición internacional diseñada para una actuación concreta.
- Desarrollando misiones u operaciones decididas de forma unilateral por el Gobierno.

En los siguientes apartados describiremos las líneas guía que, sobre el empleo de las unidades militares, están desarrollando cada una de estas organizaciones, resaltando, desde la óptica militar, los puntos que deben ser mejorados en cada una de ellas para poder ser eficientes.

### **Naciones Unidas y las operaciones de paz**

Todas las organizaciones militares multinacionales, coaliciones de estados e incluso estados, buscan y necesitan el apoyo de esta organización para actuar fuera de su territorio. La opinión pública internacional e interna de los Estados consideran este apoyo y reconocimiento como

indispensable para actuar en defensa de los llamados "valores de la Comunidad Internacional", y reconocen como necesaria la declaración de legitimidad de las Naciones Unidas para la actuación de sus fuerzas militares en estas operaciones.

Aunque inicialmente las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas estaban dirigidas a evitar, limitar o restablecer la situación de seguridad entre estados internacionalmente reconocidos, el cambio de escenario estratégico y la adecuación a la realidad tras la desaparición del "mundo bipolar", hizo que se autorizara la ejecución de operaciones en conflictos internos y tras grandes genocidios que se produjeron en el continente africano a mediados y finales de los años noventa, autorizó e implementó operaciones en defensa de las minorías en peligro y de los derechos humanos.

Esta nueva concepción conocida como la "intervención armada humanitaria", ha ido adoptándose como "norma" de actuación de esta organización. En la actualidad, es internacionalmente admitido que existe una responsabilidad colectiva de "proteger" que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar, como último recurso, en caso de genocidio, matanzas en gran escala, depuración étnica o de graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario, que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir.

Aunque todos los órganos principales de Naciones Unidas tienen responsabilidades y competencias en el mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo, el organismo responsable de la autorización de las operaciones de paz es el Consejo de Seguridad y el del planeamiento, seguimiento y control de las operaciones es el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO).

En la actualidad Naciones Unidas está desarrollando dieciocho operaciones de mantenimiento de la paz con una participación total de 70.103 efectivos. De ellas nueve se desarrollan en el continente africano, aunque en efectivos desplegados supone que el 78% del esfuerzo de esta organización se centra en este espacio geográfico.

En relación con el empleo de las fuerzas militares en las operaciones de Naciones Unidas, en los informes del DPKO se expone cuáles son sus preocupaciones en el momento actual y por lo tanto sus carencias más significativas:

- *Países contribuyentes para las operaciones* (3). Los graves problemas para generar las fuerzas adecuadas para cada operación implica un retraso considerable en su puesta en marcha y, dada la naturaleza de los contingentes, en muchos casos lo hacen carentes de medios adecuados, especialmente en los aspectos de mando y control y logística.
- *Cuarteles generales para las misiones*. La falta de personal especializado en mando y control y sobre todo de comunicaciones adecuadas dificultan la puesta en marcha de las operaciones.
- *Unidades de activación de teatro*. En los primeros momentos de las operaciones, además de las capacidades de proyección son necesarias un gran volumen de unidades logísticas, terminales marítimas y aéreas, órganos de control de movimientos, ingenieros y unidades sanitarias que permitan el despliegue y el sostenimiento inicial de las fuerzas.
- *Reservas operacionales y estratégicas*. En los despliegues de Naciones Unidas todas las fuerzas están empeñadas, por lo que se carece de capacidades para hacer frente a contingencias o rebrotes del conflicto armado, para lo que sería necesario contar con unidades en reserva tanto dentro del teatro de operaciones (operacionales) como fuera de él (estratégicas).

Estas cuestiones, ampliamente debatidas en diversos foros, han sido abordadas en el “Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, desafíos y el cambio” (4), presentado por el Secretario General como “documento amplio e innovador que analiza los problemas de seguridad del siglo XXI”. En su capítulo X, dedicado a “la capacidad para imponer y mantener la paz”, señala que “las Fuerzas Armadas de muchos países siguen estructuradas para funciones de la guerra fría y menos del 10% de los uniformados pueden ser desplegados activamente en un momento determinado...” y afirma que “incumbe a los países desarrollados una responsabilidad especial en este caso y deberían hacer más para transformar sus actuales fuerzas en contingentes aptos para las operaciones de paz”.

---

(3) De acuerdo con el informe de diciembre de 2005, Bangla Desh, Pakistán, India, Jordania, Nepal, Etiopía, Nigeria y Ghana, son los principales contribuyentes con tropas a las operaciones de Naciones Unidas.

(4) Documento de Naciones Unidas A/59/565 de 2 de diciembre de 2004, que con el título “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, fue asumido por el Secretario General de Naciones Unidas.

Además se indica que los países occidentales deben involucrarse más en las operaciones de Naciones Unidas aportando contingentes, medios y recursos financieros, haciendo hincapié en la necesidad de que los estados apoyen resueltamente al DPKO para la generación de fuerzas y reservas y se establezcan los mecanismos adecuados para su despliegue eficaz.

Desde nuestro punto de vista estos comentarios no hacen más que constatar la diferencia de capacidades entre unas Fuerzas Armadas modernas y las que no lo son. A los países desarrollados no les importa, hasta cierto punto, el coste económico pero sí el de personal o la pérdida de capacidades para hacer frente a contingencias en otros escenarios o para el cumplimiento de sus compromisos con organizaciones multinacionales. Las preocupaciones de los países menos desarrollados son diferentes ya que los aspectos financiero, de equipamiento o adiestramiento de sus unidades son prioritarios sobre la disponibilidad de fuerzas o la conservación de capacidades.

La realidad es que los países más avanzados cuentan con medios, unidades y capacidades para cubrir estas carencias pero, por su escasez y especialización, son consideradas como recursos críticos y no se tiene la voluntad, o no pueden ser hipotecados, por largos periodos de tiempo, característica genérica de las operaciones bajo control de Naciones Unidas.

Desde mi óptica personal, una posible solución para intentar solventar esta problemática podría ser el compromiso de Naciones Unidas para liberar este tipo de unidades una vez concluido el despliegue (6 meses) y reemplazarlas por unidades de otros países con menores capacidades de despliegue pero a los que no les importe mantener sus fuerzas durante mayores plazos de tiempo.

En todo caso, un elemento clave que Naciones Unidas debe afrontar, para que los países más desarrollados involucren sus unidades en las operaciones bajo control de esta organización, es el establecimiento de marco claro de actuación y de diversas posibilidades de empleo en base a los siguientes parámetros:

- Definición de las capacidades iniciales y grado de disponibilidad.
- Estrategia de salida de estas unidades y plazos.
- Compromiso de generación de fuerzas de relevo a corto plazo (6 meses)

- Acuerdos con los países u organizaciones multinacionales, para establecer compromisos en firme para poner estas fuerzas a disposición durante un periodo de tiempo.
- Fomentar la creación de fuerzas a disposición de Naciones Unidas por parte de organizaciones regionales.

Indudablemente las operaciones de paz de Naciones Unidas suponen una aportación de la Comunidad Internacional a la estabilidad en el mundo y continuarán desarrollándose, aunque si se quiere aumentar su eficacia se deberán acometer ciertas reformas. El mantenimiento de la situación actual lleva a que las operaciones se alarguen en el tiempo, no sean eficaces y asuman carencias, sobre todo en los momentos iniciales, que, en algunos casos, ponen en riesgo el éxito de la operación.

### **La OTAN y las operaciones fuera de área**

Tras la desaparición de la Unión Soviética en 1991, la Alianza Atlántica comenzó una profunda reforma. El concepto estratégico aprobado en Washington en abril de 1999, y sus sucesivos desarrollos incluyeron, por primera vez entre los cometidos de la Alianza, las operaciones de prevención de conflictos y de ayuda humanitaria.

En su Concepto estratégico la Alianza declara que, “aunque el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad principal en el mantenimiento de la paz y la seguridad mundiales, la OTAN puede proporcionarle una colaboración efectiva en este campo y considera que la actividad de la Alianza no puede desarrollarse aislada de otras organizaciones internacionales de ámbito global o regionales”.

De acuerdo con estos principios, con el espíritu del Tratado de Washington y lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas, la OTAN ha ofrecido su apoyo a las operaciones de paz auspiciadas por la ONU o por otras organizaciones de ámbito regional, con las condiciones de que la decisión de participar debe ser tomada caso por caso y que su ejecución se realizará con sus procedimientos propios, ofreciendo sus medios y experiencia a estas organizaciones.

La asunción del mando de KFOR (Fuerza Internacional de Seguridad para Kosovo), o la de la operación ISAF en Afganistán no han sido sino el desarrollo en operaciones complejas de esta actividad de la Alianza definidas como “Operaciones no Artículo 5” de respuesta a situaciones de crisis.

Hasta fechas recientes, además del mando de las operaciones complejas antes citadas, que por sus características necesitaban de medios militares para su implementación y control, la participación de la OTAN en las operaciones de paz se circunscribía a:

- La creación y apoyo de Centros de Entrenamiento para este tipo de operaciones.
- El envío de asesores militares para poder constituir fuerzas para operaciones de paz.
- Asumir el papel de “organización líder” (lead organization) para el desarrollo de ciertos cometidos como podría ser la formación y adiestramiento de las nuevas fuerzas armadas o de la policía en las áreas en conflicto o el establecimiento y explotación del sistema de defensa aérea.
- Establecimiento de bases de apoyo para ayuda a contingentes militares, civiles o de reconstrucción en zonas de conflicto o en el periodo post – conflicto.
- Mantener y poner a disposición reservas operacionales o estratégicas para contingencias o como refuerzo en situaciones puntuales.

Completados los cambios de estructuras, la ampliación hacia el oeste y la creación de una Fuerza de Respuesta (NRF) con capacidad para actuar de forma rápida y decisiva en cualquier parte del mundo, el cambio de escenario estratégico, más concretamente la aparición de una amenaza asimétrica y global, ha producido en la Alianza un cambio de mentalidad en cuanto a sus posibilidades de actuación. La asunción de un “papel de gendarme” a nivel mundial y la puesta a disposición de otras organizaciones regionales de sus capacidades militares, están abriendo nuevos enfoques que van a requerir una definición de sus conceptos de empleo y quizás del “nivel de ambición” de la Alianza.

En el año 2005 la OTAN, a petición de la Unión Africana (UA), ha proporcionado apoyo al adiestramiento de fuerzas, expertos en logística y capacidades estratégicas de despliegue por vía

aérea para la expansión de la misión de esta organización en la región de Darfur, en Sudán (AMIS II).

También este año y como consecuencia de la solicitud de ayuda del Gobierno de Pakistán tras el terremoto en la zona de Cachemira, la OTAN ha establecido un puente aéreo para la llegada de ayuda humanitaria a la zona y, por primera vez, ha activado medios de la NRF – 5, liderada por España, para realizar operaciones de ayuda humanitaria en la zona.

Estos nuevos cometidos, abren nuevas vías de empleo de las fuerzas de la OTAN que tendrán que ser analizadas por esta organización.

Dado lo reciente de estas actuaciones no es posible analizarlas en profundidad, pero tras los problemas surgidos durante el proceso de decisión política, las dificultades en el planeamiento y despliegue de las fuerzas militares y la falta de un procedimiento de financiación común para estas operaciones, si es posible señalar algunas de las cuestiones que deberán ser abordadas por la Alianza a corto plazo:

- Determinación del “nivel de ambición” de la Alianza.
- Mejora del marco legal y procedimientos para la actuación en escenarios fuera del espacio geográfico de la Alianza.
- Definición de los escenarios de empleo de la NRF y de sus misiones.
- Establecimiento de un marco presupuestario, diferente al actual, en el que se definan los gastos que se asumen como “comunes” y, por tanto, son asumidos por la organización.

En caso de no solventarse estos problemas, un posible escenario a medio plazo podría ser el de que alguno de los denominados países pequeños, e incluso alguno de los considerados medios, no ofrezcan unidades a la fuerza de respuesta de la OTAN por no verse involucrados en operaciones no deseadas o por no disponer de medios financieros para cumplir con los requerimientos que conlleva este compromiso.

Desde el punto estrictamente militar es indudable que la integración en las estructuras OTAN, la adopción de doctrinas y procedimientos comunes, la realización de ejercicios conjuntos, el acceso

a tecnología compartida y la participación en operaciones suponen para las Fuerzas Armadas de los países miembros unas capacidades de modernización importantes que deben ser aprovechadas para alcanzar los estándares requeridos en la actualidad para los Ejércitos.

### **El pilar de seguridad y defensa de la Unión Europea**

La Unión Europea es, por el momento, la última llegada a este tipo de operaciones. Buscando el desarrollo de su pilar de Seguridad y Defensa (PSDC) ha definido las misiones en las que debe ser capaz de actuar (misiones Petersberg ampliadas), ha creado estructuras para el planeamiento y para el mando y control de sus operaciones, ha establecido la entidad de las fuerzas militares a disposición, ha definido la organización de sus fuerzas de intervención rápida (Battle Groups), y ha marcado sus objetivos de fuerzas y medios militares a corto y medio plazo (Goals 2005 y 2010).

En diciembre de 1999 en Helsinki, la Unión Europea decidió contribuir a la paz y seguridad internacionales de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, reconociendo que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el primer responsable del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. El Consejo Europeo destacó, así mismo, su determinación de crear una capacidad de decisión autónoma y, en aquellas operaciones militares en las que no participe la OTAN en su conjunto, la capacidad de planear y llevar a cabo operaciones militares dirigidas por la UE en respuesta a crisis internacionales, sin que ello implique la creación de un ejército europeo.

La UE, tras el Consejo Europeo de Feira (junio de 2002) y con el objetivo de desarrollar su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), estableció estructuras permanentes para el planeamiento y control de operaciones de gestión de crisis y definió que fuerzas militares eran necesarias para ese tipo de operaciones. Entre las primeras se encuentran el Comité Político y de Seguridad (COPS), que proporciona las guías políticas y de desarrollo de la Unión Europea en su política de seguridad, el Comité Militar (EUMC) y el Estado Mayor Militar (EUMS) que desarrolla los procedimientos operacionales. Sobre las segundas el Consejo definió a grandes rasgos el volumen de fuerzas, 60.000 efectivos de los tres ejércitos y de la policía, y sus objetivos de fuerza en dos marcos temporales (Goals 2005 y 2010).

La firma de una "Declaración conjunta sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Europea en la gestión de crisis" en septiembre de 2003, a raíz del éxito de la Operación Artemis en la República Democrática del Congo, y la puesta en práctica de los acuerdos con la OTAN (conocidos como "Berlin plus") en los Balcanes, han abierto diversas vías para llevar a la práctica el compromiso de la UE de apoyo a las Naciones Unidas en la gestión de crisis.

En el marco doctrinal, la UE está trabajando, en estrecho contacto con Naciones Unidas y la OTAN, en la definición de las modalidades de actuación, habiéndose definido las siguientes:

*Modelo de puente entre fuerzas UE-ONU (Bridging Model)*

En esta modalidad, la intervención de la UE tiene por objeto dar tiempo a otras organizaciones para preparar una nueva operación o reorganizar una ya existente (por ejemplo, el caso de la operación Artemis en apoyo a Naciones Unidas). Requiere un rápido despliegue de las capacidades militares adecuadas, así como una duración y situación final acordados. Se trata de una alternativa desarrollada en el ámbito militar que es importante también para las operaciones civiles de gestión de crisis, en particular en el despliegue de unidades integradas de policía.

La estrategia de salida de una operación de este tipo consiste en la llegada, en tiempo oportuno, de una fuerza de otra organización capaz de relevar a la fuerza de la UE desplegada para la misión y adaptada a la misma.

*Modelo de fuerzas UE en reserva (Stand by Model)*

Este modelo consistiría en establecer una fuerza de la UE fuera del teatro de operaciones para apoyo de una operación en marcha dirigida por otra organización. Este modelo sería especialmente útil en un contexto africano. Se trata de un tipo de operación que requiere una reacción inmediata y por tiempo limitado y presenta, por tanto, grandes exigencias.

*Aportación de un componente civil UE a una operación de otra organización.*

En la hipótesis de que la UE proporcionara un componente civil a una operación de mayor envergadura liderada por otra organización. La UE podría suministrar un componente único (por ejemplo, policía) o un componente multifuncional (por ejemplo, policía junto con expertos en el campo de la administración civil y en el del reforzamiento del Estado de Derecho).

*Operaciones UE-otra organización simultáneas.*

Para las situaciones de crisis en las que la UE y otras organizaciones realicen operaciones simultáneas. Este modelo requiere el establecimiento de acuerdos prácticos acordados y eficaces, así como sistemas seguros e interoperables para el intercambio de información y la comunicación entre la UE y el resto de organizaciones.

Desde el punto de vista militar, han sido definidas las fuerzas que deben estar a disposición, sus condiciones y capacidades en dos escenarios temporales (2005 y 2010), su nivel de ambición (poder desarrollar dos operaciones simultáneas en dos escenarios independientes y sostenerlas por el plazo de un año) y se han generado y validado sus fuerzas de despliegue rápido (Battle Groups) concebidas como una entidad de fuerzas con alta disponibilidad (entre 15 y 30 días), capaces de actuar de forma autónoma por un periodo de tres meses y con capacidad de combate decisivo para el tipo de misiones definidos.

Estos “Battle Groups” (BG) están siendo generados en base a unidades multinacionales que voluntariamente ponen a disposición las naciones con un esquema similar al de la NRF de la OTAN: seis meses de disponibilidad con un periodo de preparación, adiestramiento y evaluación de otros seis meses previos a la disponibilidad. Dado el nivel de ambición, anteriormente definido, la Unión Europea tiene a disposición dos unidades de este tipo para cada semestre (cuatro anualmente) (5).

Parece claro que la Unión Europea primará las misiones de carácter civil y las de observadores, verificación de acuerdos o apoyo en reconstrucción sobre aquellas en las que es necesario la utilización de fuerzas militares, pero para poder hacer frente a estas, se ha dotado de herramientas y estructuras capaces de realizar estos cometidos. Por el momento las carencias de medios de proyección estratégica, de sistemas de vigilancia del campo de batalla, de mando y

---

(5) Los BG,s comprometidos para los años 2006 y 2007 son:  
 2006 – 1: Alemania y Francia (lidera Alemania)  
 2006 – 1: Italia, España, Portugal, Grecia (lidera España)  
 2006 – 2: Francia, Alemania, Bélgica (lidera Francia)  
 2006 – 2: Por definir  
 2007 – 1: Francia, Bélgica (lidera Francia)  
 2007 – 1: Alemania, Holanda y Finlandia (lidera Alemania)  
 2007 – 2: Italia, Hungría, Eslovenia (lidera Italia)  
 2007 – 2: Grecia, Bulgaria, Rumania, Chipre (lidera Grecia)

control y de inteligencia, hacen que el empleo de sus Battle Groups requieran el apoyo de algunas capacidades de la OTAN, razón por la que se firmaron, entre ambas organizaciones los acuerdos Berlín Plus.

### **Las misiones decididas de forma bilateral**

Otro escenario posible de empleo de unidades militares en el exterior es por decisión del Gobierno, ya sea para formar parte de operaciones lideradas por coaliciones formadas para actuar en alguna zona determinada o para acudir en ayuda de países que han sufrido una situación de catástrofe.

En estos casos los medios empleados, los procedimientos de actuación y el empleo de las unidades militares se mantienen bajo control nacional y no difiere en nada de lo señalado hasta ahora.

La concienciación de los Gobiernos en mostrar su solidaridad con otros pueblos, la utilización de las Fuerzas Armadas como elementos de la acción exterior de los estados y la mejora de las capacidades militares han causado un aumento de la utilización de las unidades militares en misiones de ayuda humanitaria, aunque no hay que olvidar que su actuación debe ser complementaria a la de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de ayuda humanitaria y que deben proporcionar, por un tiempo limitado, aquellos medios y capacidades necesarias que no puedan ser puestas por aquellas.

### **CONCLUSIONES**

El cambio de escenario estratégico, la aparición de riesgos y amenazas más sutiles y destructivas que utilizan medios y procedimientos no estrictamente de carácter militar y la conciencia internacional de intervenir por cuestiones humanitarias o por hechos en contra del Derecho Internacional, han producido un incremento sustancial de la intervención de las Fuerzas

Armadas como elementos de la acción exterior de los estados y de las organizaciones multinacionales de defensa.

Este nuevo marco de actuación ha supuesto la adaptación de las estructuras orgánicas y de las unidades militares a los nuevos escenarios de empleo, la profesionalización de las Fuerzas Armadas en los países occidentales (y por lo tanto la reducción de sus efectivos) y la adopción de procedimientos unificados para poder actuar en el marco multinacional de forma efectiva.

En la actualidad, el empleo de las unidades militares en el exterior está condicionado por lo establecido en las regulaciones internacionales, en las nacionales y en unos principios de empleo que limitan las capacidades militares a utilizar y los procedimientos de actuación en las operaciones.

Desde el punto de vista político las Fuerzas Armadas se han revelado como una herramienta para plasmar los compromisos con las organizaciones multinacionales y la voluntad de contribuir a un mundo más estable. Desde el punto de vista militar, este nuevo marco de actuación ha supuesto la mejora de las capacidades, medios y procedimientos de las Fuerzas Armadas.

Parece claro que esta sinergia, por lo menos a medio plazo, va a continuar, si bien hay que ser cautos en la evaluación entre necesidades – posibilidades y marcar un nivel de ambición realista, tanto en la asignación de personal y unidades a organizaciones multinacionales, como en el de la participación en operaciones, de forma que las decisiones políticas puedan llevarse a cabo con el máximo grado de eficiencia y con los márgenes de seguridad adecuados.



### **CAPÍTULO TERCERO**

## **LA UNIÓN EUROPEA EN EL 2005: CRISIS INTERNA Y DÉFICIT DE PROYECCIÓN EXTERIOR**



## **LA UNIÓN EUROPEA EN 2005: CRISIS INTERNA, DÉFICIT DE PROYECCIÓN EXTERIOR**

JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA Y ALICIA SORROZA

### **PRIMERA PARTE: LA CRISIS INTERNA**

#### **El referéndum en España**

El acontecimiento central del año 2005 en lo que se refiere a la política europea de España fue el referéndum consultivo celebrado el 22 de febrero en torno al Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCE) y la posterior ratificación parlamentaria de dicho texto, que tuvo lugar el 28 de abril.

Los resultados de la consulta popular fueron los siguientes: con una participación del 43.32%, un 76.73% de los votantes respondieron afirmativamente a la pregunta formulada por el Gobierno (“¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?”), el 17.24% se manifestaron en contra y el 6.03% votaron en blanco.

**Tabla 1. Resultados del referéndum del 20 de febrero**

<b>El referéndum del 20 de febrero acerca del TCE</b>		
<b>Resultados definitivos</b>		
Total votantes	14.204.663	42,32%
Abstención	19.359.017	57,68%
SI	10.804.464	76,73%
NO	2.428.409	17,24%
En blanco	849.093	6,03%

Fuente: Ministerio del Interior.

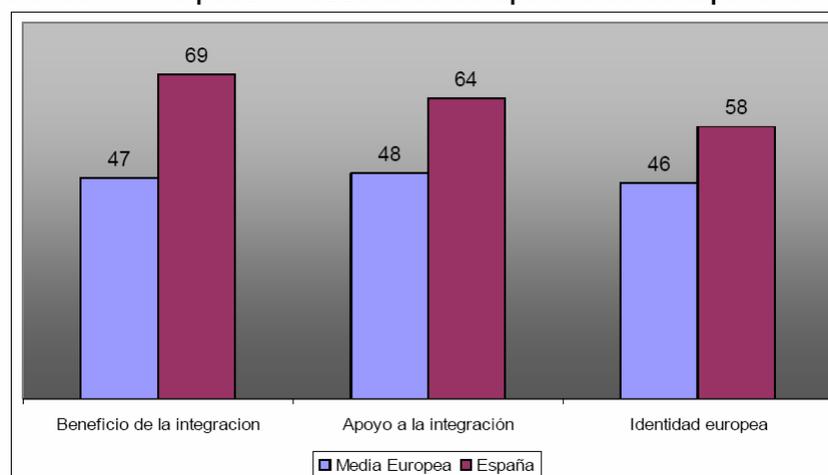
El TCE recibió un apoyo igualmente masivo en su trámite parlamentario: 337 diputados votaron a favor frente a 19 que lo hicieron en contra. Votaron a favor las siguientes fuerzas parlamentarias: PSOE, PP, CiU, PNV y Coalición Canaria. En contra lo hicieron: ERC, IU-ICV, BNG, EA y Na-Bai. Tras su paso por el Senado (con el voto favorable de 225 senadores, contrario de seis y una única abstención), el TCE fue aprobado por las Cortes Generales el 20 de mayo como Ley Orgánica 1/2005.

Los resultados del proceso de ratificación muestran la extraordinaria solidez del europeísmo de los españoles. Por razones que tienen que ver con nuestra trayectoria histórica de aislamiento y exclusión, y al contrario de lo que ocurre en otros Estados miembros de la Unión, en España no existen partidos anti-sistema de carácter “eurofóbico” que, como en otros países, hayan situado el “No a Europa” en el centro de sus programas políticos. Por ello, resulta significativo que el europeísmo de los españoles y de sus partidos políticos sea tal que hasta los partidarios del “No” a la Constitución europea plantearan sus campañas en pro del “No” bajo la bandera de “más Europa”, “otra Europa” o “mejor Europa”.

En términos comparados (véase, por ejemplo, el Eurobarómetro 61/2004), los españoles siguen destacando entre los más entusiastas europeístas. El apoyo al proceso de integración es en España 22 puntos superior a la media europea y, además, significativamente superior al que se registra en algunos Estados fundadores como Francia, Italia y Alemania. También son más en España los que consideran que la pertenencia a la UE es beneficiosa para su país (el 64% en España, frente al 48% en la Unión Europea). Complementariamente, hay pocos países en Europa en donde los sentimientos de identificación con Europa sean tan elevados: el porcentaje de españoles que se siente europeo a la

vez que español (58%) es de los más elevados de Europa, de nuevo en tasas superiores a las que observamos en la UE. En consecuencia, aunque los bajos niveles de información de los españoles en materia europea permitan hablar de un apoyo más intuitivo que informado, lo cierto es que el apoyo al proceso de integración sigue siendo en España notablemente elevado, tanto en las vertientes simbólicas como instrumentales.

**Gráfico 1. Principales indicadores del europeísmo de los españoles**



Fuente: elaboración propia a partir del Eurobarómetro 61/2004.

El europeísmo de la clase política española también parece estar fuera de toda duda. El porcentaje de aprobación parlamentaria del TCE (96.28% en el Congreso de los Diputados) supera ampliamente los dos tercios de aprobación (500 eurodiputados) que el TCE recibió en su trámite parlamentario europeo. Teniendo en cuenta que de acuerdo con el artículo 97 de la Constitución española, sólo se requerían 176 diputados para ratificar la Constitución Europea (el umbral de mayoría absoluta exigible a las leyes orgánicas), nos encontramos ante un europeísmo tan unánime que desbordaría el umbral supermayoritario exigido en España para el llamado procedimiento agravado de reforma constitucional establecido en el artículo 168 (que exige una mayoría de dos tercios, es decir de 234 diputados, para la reforma de los aspectos centrales de la Constitución Española). En consecuencia, pese a las evidentes desavenencias en materia de política exterior entre las principales fuerzas políticas españolas, parece evidente que el proceso de integración europeo en general, y la Constitución Europea en particular, puede seguir siendo considerada como parte esencial del consenso de Estado en torno a la política exterior.

A este panorama general tan optimista cabe hacer dos matizaciones. En primer lugar, en lo que se refiere al europeísmo de los españoles, el referéndum mostró una alarmante falta de información y/o interés entre los españoles. La participación en el referéndum del 20 de febrero (42.46%) fue la más baja registrada en cualquiera de los referendos habidos en la España democrática, incluyendo la consulta de 1986 acerca de la permanencia de España en la Alianza Atlántica, que registró una participación del 59.4%. La participación también fue inferior a la registrada en cualquier consulta electoral celebrada en España desde 1978 (incluyendo las elecciones al Parlamento europeo) y, significativamente, la más baja de todos los referendos celebrados en la Unión Europea para ratificar modificaciones de los Tratados o Tratados de Adhesión (con la sola excepción del referéndum irlandés de 2001 sobre el Tratado de Niza que tuvo un resultado negativo y que fue repetido posteriormente).

Ciertamente, las razones de esta elevada abstención son complejas y en modo alguno atribuibles a una sola causa. Tampoco deben ser en modo alguno interpretadas como un signo de rechazo a la Unión Europea, ya que en cierta medida el elevado consenso en torno a los temas europeos fue uno de los principales incentivos para la desmovilización del electorado. Sí que suscita, sin embargo, algunas dudas acerca de la calidad del debate público en materia europea, de los niveles de información ciudadana acerca del proceso de integración europeo y, por extensión, acerca de la distancia entre elites y opinión pública en lo que se refiere a la Unión Europea. No obstante, dado que la baja participación de los españoles en el referéndum constitucional significa que sólo uno de cada tres ciudadanos inscritos en el censo se mostró partidario de ratificar el Tratado Constitucional, el resultado del referéndum en España debe ser, cuando menos, sometido a revisión.

La segunda matización a los resultados del referéndum tiene que ver con la estructura del apoyo y rechazo partidista a la Constitución Europea. Aunque minoritario, el rechazo a la Constitución europea se concentró muy especialmente en los partidos de izquierda de ámbito nacional y de izquierda nacionalista en el ámbito autonómico. El voto negativo de IU-ICV, ERC, BNG, EA y Na-Bai, junto con el hecho de que los porcentajes de rechazo a la Constitución europea en el País Vasco, Cataluña y Navarra prácticamente duplicaran la media nacional apuntan a una erosión de la legitimidad del proyecto de construcción europea en dos ámbitos tan significativos como la izquierda y los nacionalismos periféricos. Este derrapaje en cuanto al apoyo a la integración

europea por parte de la izquierda española y europea, que comenzó a manifestarse en los años 90 en torno a la ratificación del Tratado de Maastricht, ha tenido sin duda su punto álgido en Francia con ocasión de la victoria del “No” en el referéndum del 29 de mayo.

En consecuencia, aunque el referéndum fue ganado de forma amplia y cómoda, el resultado fue decepcionante desde el punto de vista de las dos razones que justificaron su convocatoria: internamente, el referéndum no sirvió para mejorar la calidad de la información y el debate en España acerca de los asuntos europeos, ni tampoco, externamente, como se vería inmediatamente después en Francia y Holanda, para generar una ola de entusiasmo ratificatoria en otros Estados miembros de la UE. No es de extrañar, pues, que el referéndum francés haya tenido un cierto efecto retrospectivo sobre la opinión pública española. De acuerdo con la novena oleada del Barómetro del Instituto Elcano (2005), el porcentaje de apoyo a la Constitución Europea en España cayó en diez puntos como consecuencia del “No” en Francia a la vez que el porcentaje de apoyo a las tesis de Izquierda Unida en cuanto a la falta de dimensión social del proyecto de Constitución prácticamente se duplicó. Por todo ello, parece evidente que, de cara al futuro, los bajos niveles de información de la ciudadanía y el escaso interés mostrado en torno a cuestiones cruciales para la vida política y económica del país deberían ser objeto de preocupación y acción por parte de la clase política.

### **Las secuelas del referéndum francés**

El doble, claro y amplio “No” a la Constitución europea en Francia y Holanda en los referendos del 29 de mayo y 3 de junio ha sumido a la UE en una crisis de legitimidad. Esta crisis se venía manifestando ya desde algún tiempo en cuanto a la escasa concordancia de prioridades entre ciudadanos y elite europea. Como se mostraba claramente en los Eurobarómetros, mientras la UE se concentraba en la reforma institucional y el proceso de ampliación, los ciudadanos manifestaban prioridades centradas en el desempleo, la situación económica, la inmigración y el crimen organizado.

No en vano, los sondeos y análisis posteriores al referéndum en Francia (Flash Eurobarometer 153, “El ‘No’ francés del 29 de mayo de 2005: comprender, actuar”, ARI nº 150/2005) demuestran

que los franceses votaron casi exclusivamente en clave nacional y, sobre todo, económica. El “No” francés fue mayoritariamente de izquierdas, como castigo a la Presidencia de Chirac, y sobre todo económico: hasta un 82% de los encuestados manifestaron consideraciones económicas en su decisión de votar contra la Constitución. Ello explica la aparente incongruencia del comportamiento del electorado francés, pues al inicio de la campaña el porcentaje de aprobación de la Constitución europea se situaba por encima del 70%.

Sean cuales fueren las razones del “No”, lo cierto es que el “No” francés, seguido de uno no menos rotundo en Holanda ha sumido a la Unión Europea en la desorientación más absoluta. La ausencia de un plan alternativo, de emergencia o “Plan B”, se explica fácilmente: la Declaración número 20 de la Constitución Europea (en la que se establecía que si llegado octubre de 2006, cuatro quintos de los Estados miembros habían ratificado el texto pero cinco o menos Estados habían “encontrado dificultades”, “el Consejo Europeo se reuniría para examinar la situación”) implicaba que los 25 contaban de antemano con algún tipo de rechazo en algún Estado miembro. Sin embargo, se daba por hecho que éste se produciría en países como el Reino Unido, Dinamarca o la República Checa, lo que permitiría a la Unión Europea establecer acuerdos que permitieran que el proceso de integración siguiera adelante. Por el contrario, el “No” en un país fundador, especialmente en Francia, ha tenido un efecto paralizante ya que al constituir éste país una pieza clave de su engranaje el proceso de integración no puede continuar sin él. Por tanto, pese a las intenciones mayoritarias que sugería la Declaración número 20, los “Noes” francés y holandés han puesto en evidencia que al menos en lo que se refiere a los procedimientos ratificatorios, la Constitución Europea constituye un tratado internacional, lo que significa que el requisito de unanimidad es insoslayable.

Un factor de dificultad añadido en la resolución de la actual crisis constitucional proviene del hecho de que el proyecto de Constitución Europea refundía todos los Tratados existentes, es decir: lo sometido a votación no era un Tratado complementario sino todo el corpus legal de la Unión desde los Tratados de Roma de 1957. En el pasado, los electores daneses pudieron rechazar el Tratado de Maastricht, igual que hicieron los irlandeses con el Tratado de Niza, sin que de ello se dedujera una crítica a los Tratados de Roma de 1957, que siguieron en vigor y plenos de legitimidad política. Hoy, más allá de la protesta ciudadana o la crisis de confianza en la Unión, el hecho de que

el TCE conste de tres partes diferenciadas (una primera en la que se encuentra la auténtica novedad constitucional, una segunda que contiene la Carta de Derechos Fundamentales, que ya había sido aprobada por los Estados miembros, y una parte tercera, que refunde y mejora los tratados anteriores) hace imposible discernir el sentido exacto del voto negativo de los ciudadanos franceses y holandeses. No parecería lógico que el “No” francés se predicara sobre las partes primera y segunda del texto constitucional, por constituir éstas un progreso indudable en términos de eficacia política y calidad democrática de la Unión, pero tampoco tiene sentido que se predicara sobre la parte tercera, por cuanto representa políticas y tratados (Niza, la Unión Económica y Monetaria) que están ya sustancialmente en vigor y sobre los cuales es imposible plantear una marcha atrás.

En consecuencia, aunque no se pueda excluir la posibilidad de que futuros Gobiernos en ambos países deseen retomar la batalla a favor de la Constitución tras las elecciones de 2007, la realidad es que una hipotética repetición de los referendos en Francia y los Países Bajos se antoja muy difícil. Al fin y al cabo, en el caso francés el referéndum era vinculante; ignorar sus resultados provocaría una crisis no sólo política sino también constitucional. En los Países Bajos, el referéndum era meramente “consultivo”, pero el Gobierno prometió respetar los resultados debido a que la participación (63,3%) fue más de dos veces superior a la exigencia inicial del Gobierno de un 30%. En consecuencia, cualquier intento de hacer caso omiso de estos resultados provocaría el efecto contrario a lo que el proceso pretendía originariamente: hacer la UE más democrática y “volver a conectarla” con sus ciudadanos.

No sorprende, por tanto, que los líderes europeos, desorientados, hayan podido hacer poco más que negarse a declarar muerta la Constitución europea. En tanto en cuanto no surja una alternativa aceptable para todos los Estados miembros, no ha quedado más remedio que resignarse a aceptar que cada Estado miembro haya decidido unilateralmente si suspender *sine die* o continuar con el proceso de ratificación y declarar un “período de reflexión” que permita ganar tiempo y dejar pasar la crisis hasta ver si la situación económica y política mejora, especialmente tras las elecciones presidenciales francesas de 2007. Lo que parece evidente es que, con o sin la Constitución, cualquier intento de resolver la crisis abierta en la Unión Europea tras los “Noes” francés y holandés seguirá siendo inútil hasta que los políticos no revisen en profundidad su manera de actuar y logren involucrar más estrechamente a los ciudadanos en los debates sobre asuntos de política europea.

Sin embargo, de forma muy inmediata, la falta de consenso en torno a las estrategias para salir de la crisis ha demostrado ser difícil de aislar, provocando un efecto cascada sobre toda una serie de políticas europeas. La primera víctima de esta situación fue el presupuesto europeo, bloqueado en junio de 2005 por la decisión británica de aprovechar el vacío de liderazgo europeo para dar un golpe de mano presupuestario en cuanto a la agricultura europea. La segunda víctima, pese a la apertura de las negociaciones de adhesión con Turquía el 3 de octubre, han sido las futuras ampliaciones ya que, hoy por hoy, parece evidente que no habrá más ampliaciones que las ya previstas a Rumanía y Bulgaria en tanto en cuanto el embrollo constitucional no haya sido despejado. La tercera víctima ha tenido que ver con la política exterior europea, al verse cuestionado el consenso político existente en torno al refuerzo de las capacidades y medios de la PESC-PESD, especialmente en lo referente a la figura del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y el servicio exterior europeo. La cuarta ha tenido que ver con las políticas de inmigración, lucha contra el terrorismo y, en general, todo lo relativo al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, puesto en cuestión por la paralización de la puesta en práctica de la euro-orden en Alemania y sometida a grandes dudas acerca del método de trabajo futuro.

### **La Presidencia británica: un golpe de timón fallido**

Como se recordará, la Presidencia británica comenzó marcada por la decisión del primer ministro Blair de no permitir que un acuerdo presupuestario en el Consejo de Bruselas del 16-17 de junio insuflara a la Unión Europea el oxígeno que necesitaba para sobrevivir tras los “Noes” en Francia y en Holanda a la Constitución Europea en mayo y junio. La negativa de Blair a aceptar ninguno de los sucesivos compromisos ofrecidos por el entonces presidente en ejercicio de la Unión, el luxemburgués Jean Claude Juncker, dejó bien claro que Blair, reforzado tanto por su recién ganado tercer mandato, había decidido dar un golpe de timón y hacerse con el liderazgo de una Unión Europea sumida en plena crisis.

La posición británica, sustentada en un magnífico discurso del primer ministro Blair el 23 de junio en el Parlamento Europeo, ha representado un intento audaz de hacerse con el liderazgo

europeo aprovechando el vacío de poder dejado por Chirac en Francia tras la derrota en el referéndum y por Schröder en Alemania tras la decisión de convocar elecciones generales anticipadas en septiembre de 2005 como consecuencia de los malos resultados electorales obtenidos en las elecciones regionales de junio.

Apoyándose en las bajas tasas de crecimiento en la eurozona, y constatando el escaso progreso realizado en cuanto a los objetivos de la Agenda de Lisboa, Blair situó como objetivo central de su Presidencia el impulso de reformas económicas de carácter liberalizador, que permitieran que la economía de la eurozona lograra un dinamismo similar al británico y estadounidense. Para ello propuso reorientar el presupuesto europeo para impulsar la competitividad y el empleo, en detrimento de la agricultura y la cohesión regional, y fortalecer el papel de la Unión en el mundo.

Blair y su ministro de Exteriores, Jack Straw, no han ocultado durante la Presidencia su escaso interés por resucitar el proceso constitucional; ello pese a que el fallido TCE recogía en lo esencial todas las demandas británicas; no en vano, una notable parte de las carencias del texto tiene su origen en las famosas “líneas rojas” fijadas por el Gobierno británico durante la Conferencia Intergubernamental que dio forma final al TCE. Pese a ello, el Gobierno británico se apresuró a anunciar la suspensión *sine die* del proceso de ratificación del TCE. Una prueba adicional del escaso interés del Reino Unido en torno a los temas institucionales fue puesta en evidencia en el proceso de elaboración de la agenda del Consejo Extraordinario de *Hampton Court* que, pese a las críticas de muchos socios, fue unilateralmente fijada en torno cuestiones relacionadas con el modelo social europeo y las reformas de los Estados del Bienestar en Europea. La decisión de no incluir en la agenda de dicho Consejo Extraordinario la discusión sobre el proceso de ratificación de la Constitución, pero tampoco de las perspectivas financieras, fue recibida con notable irritación por los socios del Reino Unido, que han entendido que con ello el Reino Unido desplazaba el centro del debate comunitario hacia temas sobre los que la UE tiene una competencia sólo parcial (política social, política de educación e investigación y política de empleo) y, más notablemente, sobre las que el Reino Unido se resiste a conceder competencias a la Unión.

Como consecuencia, en el breve lapso de tiempo que medió entre el vibrante discurso de Blair en junio ante el Parlamento Europeo y la Cumbre de *Hampton Court* de finales de octubre, la

Presidencia británica entró en crisis. En primer lugar, los atentados de Londres de junio cambiaron completamente las prioridades y la agenda del Reino Unido. Más allá de la lógica preocupación en torno a los problemas de convivencia entre el islam y la sociedad británica, la respuesta de Londres no ha tenido lugar en clave europea (impulsando las políticas comunes de lucha contra el terrorismo y, más ampliamente, el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia).

En segundo lugar, los objetivos de la Presidencia británica difícilmente se compadecían con el objetivo de escuchar a los ciudadanos preconizado por Blair en el Parlamento Europeo: tanto en lo que se refiere a la apertura de negociaciones de adhesión con Turquía como en las propuestas de reforma de los modelos sociales en Europa o la liberalización comercial en el marco de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la opinión pública europea se manifestaba hostil, no favorable, a las políticas de Blair.

En tercer lugar, el empeño en abrir negociaciones con Turquía ha tenido un coste altísimo en varias vertientes. Por un lado, la decisión se ha tomado a espaldas de una opinión pública europea abiertamente hostil a la candidatura de Turquía. Por otro, en tanto en cuanto la vinculación entre la apertura de las negociaciones con Turquía y Croacia planteada por Austria ha dejado en evidencia que las condiciones de adhesión pueden ser manipuladas si uno dispone de “padrinos” lo suficientemente insistentes (en este caso, Austria), la apertura de negociaciones ha tenido lugar a costa de la legitimidad del propio proceso de ampliación. Finalmente, las presiones para abrir las negociaciones con Croacia, sumadas a la oleada de decisiones pendientes en torno a las candidaturas de Macedonia, Bosnia-Herzegovina o Albania, han generado una ola de escepticismo con respecto a la ampliación que inevitablemente redundará en un parón generalizado de los procesos de ampliación.

Es sin duda en estas circunstancias de fracaso de la Presidencia británica en el que deben entenderse los esfuerzos y la flexibilidad de última hora realizados por el Gobierno británico para lograr un acuerdo presupuestario. El acuerdo del 17 de diciembre en Bruselas ha tenido el efecto de salvar la Presidencia británica del fracaso y, por extensión, libera a los socios comunitarios de la presión de un nuevo fiasco negociador en un momento crucial. En último extremo, Blair acabó renunciando a la revisión a fondo de la Política Agrícola Común (PAC) que había exigido como

condición innegociable a la vez que aceptó una merma del llamado “cheque británico” obtenido por Margaret Thatcher en 1984 por el que el Reino Unido venía obteniendo una devolución anual de dos tercios de su saldo negativo con el presupuesto europeo.

### **El acuerdo presupuestario del 17 de diciembre**

Aunque la ampliación a diez nuevos miembros se produjo en mayo de 2004, las perspectivas financieras para el período 2007-2013 son las primeras que diseña la Unión ampliada a veinticinco miembros. El acuerdo presupuestario alcanzado el 17 de diciembre sitúa el nivel de gasto de la Europa ampliada a 25 para los años 2007-2013 en 862.363 millones de euros. Las dos grandes partidas del presupuesto europeo seguirán siendo, como es tradicional, las ayudas directas a los agricultores, que consumirán aproximadamente el 34.5% del presupuesto (293.105 millones de euros), y el gasto en políticas estructurales y de cohesión, que supondrá otro 35.2% (298.989 millones de euros). El resto del presupuesto se dedicará a apoyar al medio rural y pesquero (77.749 millones de euros); fomentar el crecimiento, el empleo y la innovación de acuerdo con la llamada Agenda de Lisboa (72.010 millones de euros); sostener la presencia de la UE en el mundo (50.300 millones de euros); así como a las políticas de ciudadanía, libertad seguridad y justicia (10.270 millones de euros). Por su parte, la tan denostada burocracia bruselense consumirá 50.300 millones de euros en siete años (apenas un 5.8% del presupuesto).

Estamos ante un presupuesto que continúa con la tendencia impuesta en 1992 con las reformas de la política agrícola y apuntalada definitivamente en 2002 con la decisión de reducir anualmente el gasto agrícola vía una estabilización nominal. Al tiempo, el nuevo presupuesto refleja bien la importancia creciente de las políticas estructurales y de cohesión, especialmente tras la última ampliación de la Unión Europea, así como las nuevas prioridades de la Unión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), política exterior y de seguridad y libertad, seguridad y justicia. Con todo, si alguna crítica cabe hacer a la coherencia de la Presidencia británica ésta debe necesariamente centrarse en los fuertes recortes impuestos a la partida comunitaria dedicada a la mejora de la competitividad europea (Agenda de Lisboa), que ha pasado de los 121.687 millones de euros solicitados por la Comisión Europea a los 72.010 finalmente aprobados a propuesta de la

Presidencia. Estamos ante una reducción sin duda importantísima que contrasta fuertemente con la retórica desplegada por el primer ministro Blair tanto en su discurso ante el Parlamento Europeo en junio como en la Cumbre de *Hampton Court* en octubre, íntegramente dedicada a la mejora de la competitividad de la economía europea en el marco de la globalización económica. De igual manera, los recortes planteados por la Presidencia en torno a la política exterior de la UE son cuestionables en tanto en cuanto es previsible que las políticas de desarrollo y vecindad de la UE requerirían recursos adicionales hasta el año 2013.

Desde una perspectiva europea, lo más relevante del presupuesto es su cuantía global. La ampliación de 2004 ha sumado diez nuevos miembros, todos ellos con extraordinarias necesidades financieras en términos de políticas estructurales y de cohesión. Nos encontramos además en la antesala de una nueva ampliación a Rumanía y Bulgaria, lo que supondrá que en menos de un lustro la Unión Europea habrá incrementado su población en más de cien millones de personas, una inmensa mayoría de las cuales (prácticamente el 90% de los habitantes de los nuevos Estados miembros) vivirán en regiones con unos niveles de renta muy por debajo no sólo de la media comunitaria, sino también del 75% de renta que cualifica a una región para recibir fondos estructurales. Como consecuencia, en la Unión ampliada, las diferencias de renta se habrán profundizado de una manera espectacular: mientras que las diez regiones más ricas de la Unión tendrán una renta media del 189% de la media comunitaria (UE 25 = 100), las diez regiones más pobres tendrán una renta del 36%. Con millones de nuevos agricultores y miles de nuevos kilómetros de fronteras exteriores, la Unión habrá prácticamente duplicado sus miembros. Sin embargo, toda esta inmensa tarea se va a acometer con los mismos recursos financieros de los que disponía la Unión Europea en 1985, antes de que se admitiera a España y Portugal.

En consecuencia, aunque las desavenencias entre los socios europeos no han impedido el logro de un acuerdo, sí que se han trasladado de forma muy directa sobre la calidad de este acuerdo. Paradójicamente, la Unión Europea se amplía, pero el presupuesto se va a reducir.

Desde el punto de vista de España, el acuerdo presupuestario es satisfactorio ya que se ha logrado el objetivo principal de la negociación: mantener un saldo presupuestario positivo durante el período 2007-2013 evitando así una pérdida abrupta de fondos. De esta manera, el saldo global del

período continuará siendo positivo para España; el Fondo de Cohesión se prorrogará para tener en cuenta el llamado “efecto estadístico de la ampliación”; las regiones más desfavorecidas de España continuarán recibiendo fondos (aunque éstos se reducirán de forma gradual); la Unión se implicará más aún en el control de los flujos migratorios; y, por último, se creará un fondo tecnológico específico para España, algo inédito en la historia comunitaria. Todo ello se ha logrado mediante una labor diplomática muy tenaz, que arranca desde muy atrás, y cuyo mayor éxito ha sido cambiar completamente el planteamiento de las negociaciones, marcadas inicialmente por una alianza de los contribuyentes netos contra España, hacia un contexto más favorable en el que España ha logrado el apoyo y comprensión a sus demandas por parte de los tres grandes contribuyentes al presupuesto (Alemania, Francia y el Reino Unido).

Sumando los pagos pendientes de los presupuestos anteriores, se estima que España va a recibir unos 27.300 millones de euros en fondos estructurales y de cohesión, a lo que habrá que sumar aproximadamente 44.120 millones de euros en concepto de ayudas directas y subvenciones agrícolas así como otros 19.017 millones de euros resultantes de la participación de España en otras políticas de la Unión. Dada la mayor prosperidad relativa de España, sus contribuciones al presupuesto de la Unión aumentarán una media de 1.800 millones de euros al año (prácticamente lo que España venía recibiendo anualmente en concepto de fondos de cohesión), lo que significa que las contribuciones de España al presupuesto de la Unión pasarán de 61.285 a 74.265 millones de euros.

Con este presupuesto se cierra un ciclo de veinte años de política europea de España. Durante los últimos veinte años, el país ha sufrido una impresionante transformación: para un país que quedó fuera del Plan Marshall y la solidaridad estadounidense, las transferencias netas del presupuesto de la UE que ha recibido España desde 1986 representan con claridad lo que puede significar la solidaridad europea en términos prácticos. Durante sus veinte años de pertenencia a la UE (1986-2006), España habrá contribuido con 117.600 millones € al presupuesto de la UE y habrá recibido 211.000 millones € (a precios de 2004). Esto significa un balance positivo total de 93.300 € millones (a precios de 2004), lo cual implica una transferencia neta del 0,83% del PIB de España cada año durante veinte años o, desde otro punto de vista, unos ingresos medios de 1,85 € por cada euro que

España ha aportado al presupuesto. Esto significa que cada español ha recibido 129,9 € de la UE cada año desde 1986.

La importancia de estas transferencias no puede ser subestimada. Según los estudios realizados en España, al impulsar la tasa de crecimiento del país una media de 0,4 puntos por encima de la tasa prevista si los fondos no hubieran llegado a España, los fondos de la UE serían responsables de entre 5 y 6 de los 15 puntos de la renta relativa media que España ha ganado desde su adhesión como miembro de la UE en 1986 (la renta media en el momento de la adhesión en 1986 era del 72%). Como media, las acciones estructurales han supuesto el mantenimiento de 300.000 puestos de trabajo al año y además han sido responsables del 40% del crecimiento de la productividad de España y una gran parte de la inversión pública. Debido a la combinación de las reformas estructurales y las reformas de la UE, el país, que partía con una renta *per cápita* del 72% de la media de la UE, casi ha alcanzado la media (la renta relativa de España en 2004 era del 97.6%), el desempleo y la inflación se han situado en mínimos históricos y la salida de inversión extranjera directa ha superado por primera vez a la entrada de la misma.

Como han puesto de manifiesto los últimos estudios sobre el PIB de España, la economía española habría superado ya el PIB de Canadá, miembro de pleno derecho del G-8. España se sitúa así, por primera vez en la historia de su pertenencia a la UE en un horizonte de contribuyente equilibrado, cuando no neto, al presupuesto europeo. Con una economía que representa ya prácticamente el 10% del PIB europeo, España contribuirá así a la financiación solidaria de la ampliación al Este, en paralelo con el esfuerzo realizado por sus socios europeos entre 1986 y 2006. Ello plantea un desafío, pero también una oportunidad. Cuando el Reino Unido entró en la Unión en 1973 era el segundo miembro más pobre en términos de renta *per cápita*; hoy es el segundo más próspero y sus contribuciones netas al presupuesto para el período 2007-2013 rondarán los 62.000 millones de euros. En el mismo sentido, el reto para España en el período 2007-2013 es lograr alcanzar y superar con creces la renta media comunitaria y situarse a la cabeza de la Unión. El proceso parece haber comenzado ya.

## SEGUNDA PARTE: DÉFICIT DE PROYECCIÓN EXTERIOR

### Un contexto político adverso para la política exterior y de seguridad

*A priori*, el año 2005 no planteaba un horizonte muy optimista. Los “Noes” a la Constitución Europea en Francia y Holanda, sumados al fracaso de la Presidencia luxemburguesa en la recta final de las negociaciones presupuestarias hacían presagiar que la parálisis interna inevitablemente se trasladaría al ámbito exterior y de seguridad. Pese a estos presagios, el año 2005 logró dar a luz un acuerdo sobre el presupuesto europeo y además alumbró el consenso necesario entre los 25 para aprobar iniciativas tales como la Estrategia Europea contra el terrorismo.

En este contexto, situaciones como los atentados terroristas perpetrados en Londres en Julio, el deterioro de la situación en África o la difícil situación de las fronteras europeas en el Magreb, entre otros, ejemplifican la necesidad cada vez más acuciante de una acción europea eficaz. Como en otros ámbitos, el coste de la “No Europa” es elevado, y particularmente negativo para España, ya que ésta es especialmente vulnerable a situaciones de inestabilidad en sus regiones fronterizas, fundamentalmente el Magreb y África Subsahariana. Asimismo, el retraso en la aplicación (o la transposición errónea como en el caso alemán) de algunas medidas como la euro-orden perjudica el avance en investigaciones judiciales españolas vinculadas a actos terroristas. Estos hechos ponen en evidencia las consecuencias negativas que conllevan el retraso y la incapacidad de los socios de la UE de respaldar una política exterior común, de elaborar una verdadera estrategia de seguridad interior para la Unión Europea y de aplicar la Estrategia europea de Seguridad con la celeridad y contundencia que los acontecimientos exigen.

Paradójicamente, mientras que en el ámbito constitucional muchos ciudadanos parecen haber reaccionado contra el exceso de velocidad en el proceso de integración (incluyendo los procesos de ampliación), en el ámbito de seguridad exterior e interior, la opinión pública europea, y muy particularmente la española, existe desde hace más de una década una demanda estable y consistente a favor de una mayor integración que, además, se ha mantenido inalterada durante el año 2005.

En el caso de la opinión pública española, este nivel de apoyo se estima en un 70%, es decir, en niveles similares a la media europea, como se puede apreciar en los siguientes datos. El apoyo a una política común exterior presenta niveles análogos aunque algo inferiores ya que el porcentaje de opinión pública española que respalda esta postura es del 65%.

**Tabla 2. Apoyo de la opinión pública a la política europea exterior y de seguridad**

	Eurobarómetro nº 63 septiembre 2005			Eurobarómetro nº 64 diciembre 2005/enero 2006		
	A favor	En contra	NS/NC	A favor	En contra	NS/NC
Una política común de Seguridad y Defensa entre los Estados miembros (%)	77%	14%	9%	77%	15%	8%
Una política común exterior entre los Estados miembros (%)	67%	22%	11%	68%	21%	11%

Fuente: Eurobarómetro nº 64, diciembre 2005 (trabajo de campo en octubre-noviembre de 2005), resultados preliminares.

Por tanto, en un momento como el actual, presidido por una importante crisis constitucional, reflejo a su vez de una crisis de confianza con un fuerte componente económico (véanse los adversos datos de desempleo, déficit y crecimiento económico de la eurozona), el desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad sólida, basada en el núcleo duro de valores e intereses europeos aparece como uno de los elementos idóneos para acercar y legitimar el proyecto europeo frente a los cada vez más escépticos ciudadanos europeos.

No obstante, a pesar de que no se pueda hablar de un parón de la Unión Europea en el desarrollo de los instrumentos necesarios para una Política Europea de Seguridad y Defensa, este ámbito podría ser uno de los más afectados por la no ratificación de la Constitución Europea, ya que en dicho texto se incorporaron algunas novedades institucionales que buscaban dar mayor impulso y concreción a esta política. En concreto, el retraso *sine die* en la creación de la figura de un ministro de Asuntos Exteriores podría repercutir negativamente en la PESC/PESD ya que, durante el año 2005, ha quedado en evidencia que mientras que la Unión incrementa sus responsabilidades y actuaciones en cuestiones de seguridad exterior e interior, el Secretario General del Consejo, Javier Solana, dispone de un presupuesto ínfimo, comparable solo a los gastos en limpieza y mantenimiento de los edificios de la Comisión.

Algo parecido podría señalarse respecto a las cooperaciones estructuradas en el ámbito de la seguridad y la defensa que incorporaban el proyecto de Tratado Constitucional puesto que aunque durante el año 2005 se barajó la posibilidad de poner en marcha selectivamente algunos de los avances previstos en el Tratado Constitucional, las dificultades jurídicas y políticas terminaron por desaconsejar a la Unión emprender dicho camino.

## **Defensa e industria**

Pese al contexto político adverso, la Unión Europea ha buscado a lo largo de 2005 dotarse de aquellos medios y capacidades indispensables para que la PESC y la PESD adquieran viabilidad y credibilidad. Entre las medidas adoptadas, se debe destacar la creación de la Agencia Europea de Defensa, que se puso en marcha a mediados de 2004 y que ha logrado a lo largo de 2005 consolidar su estructura y su funcionamiento. Con un presupuesto operativo de 20 millones de euros anuales ha formado una plantilla de aproximadamente 80 personas.

Las Fuerzas Armadas de los Estados miembros están aún bastante lejos de haberse adaptado al nuevo contexto estratégico, a los nuevos conflictos y a las nuevas amenazas. Esta modernización a la par que indispensable es fundamental que se realice en forma coordinada con el resto de los socios europeos. Ante las dificultades que se encuentran en este ámbito, el papel de la Agencia puede constituirse en un motor fundamental de la concreción de la PESD. A pesar del entusiasmo que la Agencia genera, ésta se enfrenta a desafíos que son muy difíciles de superar. En primer lugar, sus objetivos son muy ambiciosos, si se considera su plantilla y su presupuesto. Igualmente, la Agencia debe enfrentarse a circunstancias culturales y socio-económicas que hasta cierto punto pueden considerarse adversas. Situaciones económicas de estancamiento no propician presupuestos de defensa adecuados a los actuales requerimientos. Además de las tradicionales reticencias de los Estados nacionales a perder el control sobre estos aspectos de la política de defensa, en diversos Estados miembros prima una cultura de no utilización de la fuerza militar, lo que también puede dificultar las tareas de la Agencia.

La Política Europea de Seguridad y Defensa viene enmarcada por la relevancia de la industria de defensa europea, que provee el 90% de los equipos y servicios militares europeos y aproximadamente unos 200.000 puestos de trabajo. Con un mercado total de 41.000 millones de euros en 2004 y exportaciones en materia de defensa (fuera de la UE-25) de 7,5 miles de millones de euros, la industria de defensa europea es un elemento relevante del total de la economía europea. Los seis países que forman parte de la Carta de Intenciones (*Letter of Intent* o LOI –Francia, Italia, Alemania, España, Suecia y el Reino Unido–) contribuyen con el 80% del total de la producción en materia de defensa y el 97% del total de las inversiones realizadas en investigación y desarrollo en tecnologías de defensa.

Hasta el momento, pese al escaso tiempo de funcionamiento, se han puesto en marcha en la Agencia cinco proyectos: la fabricación de vehículos de combate blindados; el programa de transporte aéreo militar A400M; la producción de vehículos aéreos no tripulados; la mejora de las capacidades de mando, control y comunicación; y la creación de mercado europeo de equipamiento para la defensa.

Con la finalidad de contribuir al progresivo establecimiento de un mercado europeo de equipos de defensa –*European Defence Equipment Market* (EDEM)– más transparente y más abierto entre los Estados miembros, la Comisión Europea lanzó una iniciativa a finales de 2004. El objetivo era superar la fragmentación existente y hacerlo económicamente más eficaz y viable. La evolución hacia un mercado a escala europea es uno de los elementos que se considera fundamental para reforzar la competitividad de las industrias europeas a la vez que garantizar una mejor asignación de los recursos (en general escasos) en materia de defensa y con el fin último de apoyar el desarrollo de las capacidades militares de la Unión en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

Durante el proceso de reflexión y debate que se abrió a lo largo de 2005, algunos Estados miembros impulsaron la propuesta de un Código de Conducta para fomentar la competición intraeuropea. La Agencia recibió el mandato para que antes de la finalización de 2005, tomara una decisión sobre si seguir avanzando o no en la implementación del Código. Finalmente, en la reunión del 22 de noviembre de 2005 del Comité de Dirección de la Agencia Europea de Defensa, los

ministros de esta cartera acordaron un código de conducta voluntario para la adquisición de equipos de defensa que fomentara la competencia en el mercado de la defensa (recuérdese que históricamente la industria de defensa ha estado excluida de cumplir las normas del mercado interior europeo, especialmente en lo que se refiere a las ayudas públicas). El Código adoptado tiene como principios básicos una aproximación voluntaria no vinculante, un tratamiento justo y equitativo para los proveedores, la transparencia y el control mutuo, apoyo y beneficio mutuo.

En principio, el objetivo de esta estrategia reside en maximizar los escasos recursos destinados a defensa mientras se impulsa la generación de economías de escala para fomentar la consolidación de un sector muy fragmentado. Sin embargo, aunque España aprobó la idea de propiciar este mercado, ha manifestado sus reservas sobre este Código de Conducta, ya que considera necesario que se proteja la posición de las pequeñas y medianas empresas españolas de este ámbito, dado que pueden tener dificultades en competir con las grandes corporaciones industriales a nivel europeo. Pese a ello, España ha sido uno de socios europeos que más ha abogado por la creación de un mercado común de equipamientos: además de haber impulsado activamente la Agencia durante la Presidencia española de 2002, España ha participado en grandes programas europeos de armamentos –como el A400m, el Tigre, etc.– y forma parte de las principales iniciativas multilaterales como la OCCAR y la LOI).

Asimismo, se debe destacar que la industria de defensa no es la única proveedora de capacidades para paliar las carencias europeas. Industrias provenientes del sector civil están convirtiéndose en extremadamente importantes para cubrir los requerimientos actuales –los elementos denominados de “doble uso”–. Comunicación, control, mando y censores son algunas de las áreas en las que compañías no militares pueden contribuir al desarrollo de nuevas capacidades militares acordes a las nuevas amenazas. Por esta razón, la Comisión comenzó en 2005 a preparar el programa europeo de investigación sobre seguridad dentro del 7º Programa Marco de Investigación de la UE (2007-2010). Si se observan los proyectos aprobados, se constata que prima la creación de capacidades y de tecnologías destinadas a proteger la población civil europea y diversas infraestructuras y la adaptación de tecnologías propiamente militares a misiones y operaciones de carácter más policial y civil dentro del territorio europeo.

## **Las misiones exteriores de la Unión en 2005 y la cuestión de las capacidades**

Las dificultades en mejorar y adquirir capacidades no han impedido que la Unión Europea pusiera en marcha a finales de 2004 la primera operación militar propia (recurriendo a los acuerdos Berlín Plus y, por ende, a capacidades OTAN). Esta misión, ALTHEA, se ha desarrollado a lo largo de este año sin dificultades destacables. Tras su primer año de operaciones y con la recomendación del Alto Representante, se aprobó el mantenimiento de las fuerzas por otro período igual de tiempo sin modificaciones sustantivas a las mismas (el General Gian Marco Chiarini ha sustituido al General David Leakey en el mando de las fuerzas europeas). El resto de las misiones europeas en marcha, es decir: la misión de policía para Bosnia Herzegovina (MPUE) y para Macedonia (PROXIMA) continúan ejecutándose de acuerdo a su mandato inicial.

La misión en pro del Estado de Derecho en Georgia ha finalizado el 15 de julio de 2005. Esta misión, que se había iniciado un año antes, concluyó satisfactoriamente ya que en mayo el Gobierno georgiano aprobó su estrategia de reforma del sistema de justicia homologado a los estándares internacionales y europeos.

De acuerdo con la filosofía subyacente en la Estrategia Europea de Seguridad, la UE ha puesto en marcha diversas misiones con un alto componente civil y policial. La Presidencia británica ha sido muy activa en este ámbito ya que bajo su mandato se han lanzado 7 misiones. Es el caso de la misión de Policía de Kinshasa, la misión para apoyar la reforma de los sistemas de seguridad en Congo, una misión integral para el fortalecimiento del Estado de Derecho en Irak y la misión policial en territorios palestinos. Asimismo, la UE ha dado apoyo sustancial a la misión de la Unión Africana en Sudan (AMIS) dando respuesta de esta manera, aunque tardía, a los requerimientos de la sociedad civil ante las atrocidades cometidas en este país. Además, la UE con la contribución de países de la ASEAN y otros Estados europeos no miembros de la UE lidera una misión de observación del proceso de paz en Aceh (Indonesia). La última de ellas, aprobada en noviembre de 2005 prevé el apoyo necesario a la Autoridad Palestina para gestionar el puesto fronterizo de Rafah en la frontera entre Gaza y Egipto.

España, en coherencia con lo establecido en la Directiva de Defensa Nacional (1/2004) y considerando que Europa es nuestro área de interés prioritario (“somos Europa y nuestra seguridad está indisolublemente unida a la del continente”), ha tenido y tiene una activa participación en las distintas misiones y operaciones europeas.

**Tabla 3. Participación española en misiones de la Unión Europea**

Misiones UE	Participación española
ALTHEA (Bosnia Herzegovina)	526 efectivos
Monitorización de la UE en ex Yugoslavia (EUMM)	4 oficiales
Apoyo de la EU a la Unión Africana en Sudán-Darfur (AMIS II)	7 oficiales
Monitorización en Aceh, Indonesia (AMM)	10 (8 militares y 2 civiles)

Fuente: Ministerio de Defensa de España, actualizado 12/I/2006.

Con el horizonte en el nuevo *Headline Goal 2010* (junio de 2004), Europa ha puesto un énfasis renovado en las capacidades de despliegue rápido, interoperable y sostenible durante largos períodos. A lo largo de 2005 se ha trabajado en el nuevo Catálogo de Capacidades, sobre cuya base los Estados miembros realizaran sus compromisos al respecto.

En este ámbito de las capacidades militares se llevó a cabo a principios de noviembre la segunda Conferencia de Coordinación de las Agrupaciones Tácticas (*Battlegroup Co-ordination Conference –BGCC–*), con el resultado del compromiso de Grecia, Bulgaria, Rumanía y Chipre de cubrir la laguna existente para el segundo semestre de 2007. Se debe destacar que España lidera durante la primera mitad de 2006 una de las Agrupaciones Tácticas actualmente operativas (con participación de Italia, Portugal y Grecia).

En la esfera de las capacidades civiles, se sigue trabajando para alcanzar el Objetivo Principal Civil para en 2008. Se ha avanzado en la capacidad de despliegue rápido y se ha desarrollado una nueva doctrina para el despliegue de fuerzas policiales. Asimismo, el 21 de noviembre de 2005 se llevó a cabo la Conferencia de Compromiso de Mejora de Capacidades Civiles, en el que se establecieron las prioridades de actuación. Sobre esta base se aprobó en el Consejo Europeo de

Diciembre el Plan de Acción para la mejora de las capacidades civiles. También debe destacarse que el desarrollo de la coordinación cívico-militar fue uno de los temas centrales de la Presidencia británica y que seguirá siendo objeto de atención en las siguientes.

En palabras del Alto Representante para la PESC, Javier Solana (Conferencia Anual IES, de septiembre de 2005), tres son las regiones claves que merecerán una atención especial por parte de la UE durante el año 2006: los Balcanes, con la espinosa cuestión acerca del estatuto de Kosovo; Medio Oriente, considerado como el teatro en que la UE más debe comprometerse durante los próximos; y, finalmente, África, por cuanto ese continente resume muy bien el nuevo tipo de amenazas identificadas en la Estrategia Europea de Seguridad y, en consecuencia, dónde parece más demandante la utilización de todos los instrumentos y recursos disponibles para intentar mejorar las circunstancias de esta región. En este contexto, el Consejo de diciembre adoptó la estrategia “La UE y África: hacia una Asociación Estratégica”.

### **La lucha contra el terrorismo: en lo más alto de la agenda europea**

La coincidencia de los atentados terroristas en Londres con la Presidencia de la Unión Europea por parte del Reino Unido abrió una ventana de oportunidad para avanzar considerablemente en temas de seguridad. No obstante, la controversia en torno a las tensiones entre libertad y seguridad y las reticencias nacionales (sobre todo de algunos países que no perciben con la misma intensidad la amenaza terrorista) han impedido que la coordinación europea en la lucha contra el terrorismo avanzara más rápidamente.

El principal instrumento de la política europea contraterrorista es el Plan de Acción, cuyo origen se remonta a las iniciativas post-11-S. Este documento tiene un gran valor ya que se acuerdan unas 150 medidas en diversas áreas tales como la cooperación judicial, policial, blanqueo de dinero, seguridad de fronteras y de infraestructuras, etc. Aunque el progreso en la aplicación de estas medidas sigue siendo demasiado lento e incompleto, algunas iniciativas sí que han logrado ver la luz. Es el caso de la Euro-orden, que a pesar de los problemas que está experimentando en algunos

Estados sí se está aplicando. En el mismo sentido, se han logrado éxitos importantes en el ámbito de las medidas contra la financiación del terrorismo.

En un tema central como la cooperación en cuestiones de inteligencia es alentador el fortalecimiento del Centro de Situación (SITCEN) de la Secretaría General del Consejo de la Unión, que pretende constituirse en un centro de referencia en la evaluación de riesgos y amenazas tanto desde una perspectiva interna como externa. Contrariamente, medidas como la constitución de grupos de investigación conjuntos entre Estados miembros para trabajar en casos específicos, acordada desde 2002, aún no han sido implementadas por Grecia, Italia, Luxemburgo y Hungría.

Tras el 7-J, los Estados miembros decidieron primar la aplicación de las medidas contempladas en el Plan de Acción actualizado hacía pocas semanas, más que elaborar una nueva batería de medidas. Asimismo, la Presidencia británica se ha empleado a fondo durante su mandato para sacar adelante la propuesta sobre la retención de información proveniente de Internet y de las telecomunicaciones, mejorar el procedimiento de intercambio de evidencias y adoptar una estrategia orientada a evitar el reclutamiento de terroristas en territorio europeo.

Estas iniciativas han estado rodeadas de fuertes controversias y diferencias no sólo entre los Estados miembros sino también entre las instituciones europeas, principalmente entre el Consejo y la Comisión. En términos prácticos estas diferencias se plasmaron en la presentación de propuestas paralelas y divergentes de la Comisión y de la Presidencia británica del Consejo en materia de retención de datos. Ambas propuestas contienen aspectos muy problemáticos y delicados que han provocado muchas críticas sobre su conformidad con los principios de proporcionalidad y eficacia, así como cuestiones acerca de si vulneran derechos protegidos por la Convención Europea de Derechos Humanos.

Finalmente, tras una maratónica reunión de los ministros del Interior el 1 de diciembre de 2005 se ha logrado llegar a un acuerdo sobre la retención de datos telefónicos y de Internet a partir de 2007. Gracias a este acuerdo, los datos que identifiquen los mensajes en razón de sus remitentes, destinatarios y duración se conservarán entre 6 y 24 meses. Sin embargo, para acceder al contenido de los mensajes, se necesitará una orden judicial. La norma afectará a las llamadas telefónicas y

electrónicas, así como a los correos electrónicos, mientras que a las llamadas perdidas –un aspecto reivindicado por España ya que las investigaciones del 11-M se desarrollaron gracias a éstas– sólo en forma parcial. No obstante, durante las negociaciones finales con el Parlamento Europeo se incluyó este controvertido aspecto de las llamadas perdidas o no contestadas, así como una disposición sobre sanciones para aquellas empresas que no cumplan con los requisitos de retención de datos o hagan mal uso de la información de que disponen. El texto fue aprobado el 15 de diciembre por el Parlamento Europeo con 378 votos a favor, 197 en contra y 30 abstenciones.

Otra medida que se debe destacar es la evaluación de los planes nacionales de lucha antiterrorista, plasmada en un informe final que ha visto la luz a mediados de noviembre de 2005. Este documento evalúa las responsabilidades a nivel de Ministerios, de Gobierno, servicios de seguridad e inteligencia y diversas agencias vinculadas a este ámbito, así como la coordinación y cooperación a nivel nacional e internacional. Las principales acciones recomendadas a los Estados miembros se dirigen a mejorar la coordinación, la cooperación, la evaluación de amenazas y riesgos, la recolección de información y el acceso a bases de datos, así como la mejora del entrenamiento de las fuerzas de seguridad específicamente para actuar frente a hechos terroristas y adecuar el control de fronteras a este nuevo fenómeno. Además, a nivel europeo se encomienda a los Gobiernos nacionales que trabajen más estrechamente con Europol, Eurojust, el Centro de Situación y CEPOL. Respecto a España, el informe final realiza una evaluación positiva, aunque señala la existencia de aspectos por mejorar.

Es indudable que una de las principales ventajas que la Unión Europea posee en la lucha contra el terrorismo es su aproximación integral a este fenómeno. Tal como plantea la Estrategia Europea de Seguridad, esta nueva amenaza sólo podrá ser derrotada coordinando la totalidad de recursos disponibles, tanto políticos, diplomáticos, de cooperación internacional, policiales y militares. En este contexto, la aprobación del Consejo (mayo de 2005) de un primer informe sobre la implementación de un marco conceptual para la dimensión PESD de la lucha contra el terrorismo reviste gran importancia. Se trata de un documento dinámico que deberá actualizarse periódicamente con el fin de velar por la coherencia de las acciones emprendidas en el ámbito de la PESD para apoyar la lucha contra el terrorismo. Concretamente, se identifican cuatro áreas de acción prioritarias: prevención, protección, gestión de crisis y apoyo a terceros Estados en la lucha contra el

terrorismo. Es indudable que el sólo hecho de haber sido adoptado implica que este marco conceptual ha logrado un amplio consenso, no obstante, la aplicación del mismo reviste no pocas dudas, ya que algunas cuestiones como la posibilidad de una misión PESD directamente dirigida contra actividades terroristas en un tercer Estado es poco probable. Pero sí demuestra el interés y el compromiso de los Estados de utilizar todos los instrumentos a su disposición y, sobre todo, de vincular definitivamente la seguridad interior y exterior.

Tal como se mencionó anteriormente, la UE impulsó inicialmente una gran batería de iniciativas, muchas de las cuales no se han implementando adecuadamente. Una de las medidas que mayores repercusiones tuvo en la prensa fue la creación de la figura del coordinador antiterrorista. No obstante, su actuación ha generado gran decepción ya que posee escasos poderes, un presupuesto mínimo y una nula capacidad de proponer legislación en esta materia o de exigir a los Gobiernos acción alguna al respecto.

Finalmente, en diciembre de 2005, se logró acordar entre los 25 Estados miembros la “Estrategia contra el terrorismo de la Unión Europea”: un esquema global para combatir el terrorismo internacional, que compromete actuaciones tanto preventivas como de protección de las personas y los intereses europeos, y de persecución y gestión de los daños que puedan producirse. El compromiso europeo es de combatir el terrorismo globalmente respetando los derechos humanos y a hacer a Europa más segura, permitiendo a sus ciudadanos vivir en un área de libertad, seguridad y justicia. Aunque se mantiene la perspectiva intergubernamental y nacional en este ámbito, la UE ofrece colaborar en cuatro aspectos fundamentales: 1) fortalecer las capacidades nacionales; 2) facilitar la cooperación europea; 3) desarrollar capacidades colectivas; y 4) promover la asociación y la cooperación internacional. La estrategia confiere al Consejo Europeo la supervisión política de las actuaciones acordadas, articula un diálogo político al respecto entre las principales instituciones comunitarias (Parlamento, Consejo, Comisión) y deposita en el Comité de Representantes Permanentes la evaluación periódica de su aplicación. Además de esta iniciativa, se aprobaron otros documentos de gran relevancia, como la Estrategia para impedir la radicalización y el reclutamiento de terroristas en Europa, acuerdos para la gestión de emergencias y la coordinación de crisis en la UE, entre otros.

## **La gestión de la inmigración y el control de fronteras**

El área de Libertad, Seguridad y Justicia es uno de los ámbitos en los que más se había logrado avanzar durante los trabajos de la Constitución Europea. Por tanto, esta incertidumbre sobre el futuro del Tratado Constitucional estaría afectando muy negativamente al progreso en torno al Espacio europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, que había recibido un gran impulso en noviembre de 2004 con la adopción del “Programa de La Haya”. Éste intenta dar una respuesta europea a desafíos tales como la inmigración ilegal, el crimen organizado y el terrorismo mediante un programa plurianual (2005-2009) con un calendario para la adopción de cada una de las medidas propuestas. No obstante, para dotarle aún de mayor concreción, el Consejo y la Comisión elaboraron en junio de 2005 un Plan de Acción complementario, que fue adoptado en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior.

Este Plan de Acción añade al “Programa de La Haya” diversas acciones vinculadas al intercambio de información entre agencias, la lucha contra el crimen organizado, la armonización legislativa o la cooperación judicial en material penal. Incorpora también un sistema de evaluación objetiva e imparcial del cumplimiento de sus objetivos, para no repetir la experiencia del primer y fallido plan (Tampere I, de 1999). Además, la Comisión presentó en septiembre de 2005 tres comunicaciones acerca de la realización de los objetivos del “Programa de La Haya”, concretamente sobre Integración, Protección Regional y Migración y Desarrollo. Asimismo, se comenzó a estudiar la propuesta para una directiva sobre estándares comunes en los procedimientos de retorno a los países de origen.

Hay que destacar que España ha sido una constante valedora y promotora de las iniciativas en este ámbito, ya que reconoció tempranamente la importancia de una acción europea en cuestiones como la cooperación judicial en la lucha contra el terrorismo o la necesaria colaboración en la lucha contra la inmigración ilegal. Para España, por razones obvias, la sensibilidad a estas cuestiones es mucho mayor que en otros Estados miembros que carecen de fronteras externas importantes. La inmigración ilegal, el tráfico de drogas, de armas, explosivos y de personas son problemas con los que se lidia día a día en las fronteras españolas. Esta crítica situación explotó en los puestos

fronterizos de las ciudades españolas de Ceuta y Melilla con la pérdida de vidas humanas por la avalancha de ciudadanos subsaharianos indocumentados que intentaban atravesar las vallas de contención que los separaban de territorio europeo.

Estas trágicas y apremiantes circunstancias impulsaron al Gobierno español a presentar, junto a Francia, una iniciativa en la cumbre informal de Hampton Court (el 27 de octubre de 2005), que posteriormente sería adoptada en el Consejo Europeo de diciembre. El Consejo Europeo aprobó así una declaración sobre el Mediterráneo y Oriente Próximo vinculada a las cuestiones de migración. Esta declaración sanciona diversas medidas orientadas a una verdadera colaboración práctica entre los Estados miembros, a través de la Agencia Europea de Fronteras, a la vez que insiste en la necesidad de aumentar el diálogo y la cooperación con África. Se debe destacar que se refuerza la necesidad de dar mayor prioridad a financiación de cuestiones vinculadas a la migración, analizando la posibilidad de asignar hasta un 3% del Instrumento Europeo de Vecindad.

En el ámbito específico del control de fronteras, el principal acontecimiento del año 2005 ha sido el establecimiento de la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE. Esta Agencia responde a la necesidad de mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros. Esto no significa que la Agencia sea responsable de las fronteras exteriores, por cuanto sus funciones se limitan a la aplicación de la legislación comunitaria en vigor, al tiempo que los Gobiernos nacionales siguen siendo responsables del control y la vigilancia de sus fronteras. La Agencia de Fronteras vio retrasada su puesta en marcha por las controversias acerca del establecimiento de su sede, que finalmente se fijó en Varsovia, y que será dirigida por el Coronel finlandés Ilkka Laitinen. A pesar de su relativa juventud, es indudable que la Agencia de Fronteras está destinada a jugar un papel creciente en la política de inmigración de la UE.

## CONCLUSIÓN

A modo de conclusión y como balance general, el año 2005 ha sido un año de crisis sin paliativos para la Unión Europea. Ciertamente, el año hubiera podido acabar peor si no se hubiera cerrado el acuerdo presupuestario para el período 2007-2013. Sin embargo, el acuerdo presupuestario alcanzado en diciembre tiene poco más mérito que su mera existencia: mientras Europa se amplía, el presupuesto de la Unión se reduce a niveles históricos. Además, sólo un 5,8% del presupuesto se dedicará al fomento del crecimiento y el empleo, un 1,1% a las políticas vinculadas a la seguridad y la justicia y un 5,8% a la presencia internacional de la UE, tres cuestiones que recogen las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos. La Unión también cumplió su palabra y salvó el escollo de la apertura de negociaciones de adhesión con Turquía. Sin embargo, aquí de nuevo, lo hizo en un clima de presiones y amenazas, de espaldas a la opinión pública y dejando tras de sí un amplio rechazo a continuar con el proceso de ampliación.

Por tanto, visto desde la distancia, el año 2005, marcado por el rechazo ciudadano a la Constitución Europea y el estancamiento económico en la eurozona, contrasta abiertamente con el año 2004, un año coronado por el éxito de la ampliación a diez nuevos miembros y la ratificación de la Constitución. Las esperanzas con las que la Unión cerró el año 2004, que permitían imaginar una Unión cohesionada hacia adentro y pujante hacia fuera, no se han visto en ningún caso satisfechas. Las consecuencias son, desde luego preocupantes. Internamente, los ciudadanos han impuesto una severa corrección al modo tradicional de hacer política en Europa y en los Estados miembros. Externamente, su proyección y su credibilidad como actor internacional y, por ende, su influencia en la gobernabilidad global se han resentido.

En estas circunstancias, las tareas pendientes en la agenda europea para el año 2006 no son en absoluto envidiables y permiten dudar de la capacidad actual de la Unión de satisfacerlas: restaurar la confianza de los ciudadanos, relanzar la economía europea y renovar la credibilidad internacional de la Unión.

**CAPÍTULO CUARTO**

**ESTADOS UNIDOS**



## **ESTADOS UNIDOS**

POR RAFAEL CALDUCH CERVERA

### **EL MARCO GENERAL DE LAS RELACIONES ESTRATÉGICAS ENTRE ESTADOS UNIDOS Y EUROPA**

El análisis de la evolución experimentada por las relaciones estratégicas entre Estados Unidos y Europa durante el año 2005, debe partir de una reflexión sobre el contexto estructural en el que dichas relaciones se incardinan como única forma de prevenirse contra la formulación de conclusiones precipitadas por carecer de la suficiente perspectiva histórica.

El debate sobre la brecha trasatlántica, suscitado a raíz de la decisión angloamericana de intervenir militarmente en Irak, ha impregnado la mayoría de los análisis realizados durante estos dos últimos años. A ello ha venido a sumarse en nuestro país, la polémica desencadenada por la decisión del Presidente de Gobierno de retirar las tropas españolas desplegadas en dicho país y el conflicto diplomático surgido con las autoridades norteamericanas.

Como reiteradamente declaran los principales documentos políticos y militares norteamericanos y europeos, las relaciones entre ambas orillas del Atlántico se encuentran asentadas sobre fundamentos que no son fruto de las circunstancias sino de una larga trayectoria de colaboración internacional. La defensa de los valores y principios democráticos a través de dos contiendas mundiales y una larga confrontación bipolar; la consolidación del Estado de derecho y la protección de los derechos humanos; el desarrollo de la economía de mercado con una amplia protección social; la progresiva interconexión de los flujos comerciales, financieros y tecnológicos

transatlánticos; la articulación de una organización aliancista regional o el respaldo al sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas, no pueden considerarse elementos secundarios o circunstanciales a la hora de enjuiciar la solidez y profundidad del vínculo transatlántico.

Al mismo tiempo, sería ingenuo esperar que la poderosa cooperación sellada entre Estados Unidos y Europa supusiera una ausencia de discrepancias políticas, de competitividad económica o de conflictos ideológicos y morales. La visión compartida que poseen norteamericanos y europeos sobre un orden internacional pacífico, seguro y en desarrollo, es compatible con sus diferencias de criterio y de estrategias de acción para alcanzarlo y mantenerlo. Contrariamente a lo que suele afirmarse, los conflictos surgidos entre Estados Unidos y Europa Occidental durante la última mitad del siglo XX no sólo no han debilitado la relación entre ambos sino que han potenciado su cooperación internacional, han contribuido decisivamente a prevenir y resolver conflictos bélicos, han fomentado la libertad y estabilidad de los flujos económicos mundiales y han propiciado los procesos de transición democrática en Europa y América Latina. Estas son realidades que ni la Administración Bush, ni los gobiernos de Francia o Alemania ignoraron durante la crisis surgida por la intervención en Irak y que tampoco cuestiona el gobierno español.

Por tanto, el análisis de la evolución experimentada por las relaciones entre Estados Unidos y los países europeos, incluida España, durante el 2005 debe considerar los acontecimientos acaecidos durante ese período ponderando sus efectos para el conjunto de la vinculación transatlántica en el contexto de una estructura básica de cooperación que excluye cualquier escenario rupturista por ser absolutamente irreal.

## **CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LA AGENDA ESTRATÉGICA DE ESTADOS UNIDOS**

Situados en el marco general de una estrecha cooperación regional, la evolución de las relaciones transatlánticas durante el año 2005 han estado marcadas por el inicio del segundo mandato del Presidente Bush. Tras el éxito electoral que le ha garantizado su continuidad al frente de la Casa Blanca y una cómoda mayoría republicana en la Cámara de Representantes y el Senado, el Presidente Bush se encuentra liberado de hipotecas electorales y considera que el apoyo político

recibido constituye la prueba definitiva del acierto en su política doméstica neoconservadora, su política exterior intervencionista y su política de seguridad centrada en la lucha contra el terrorismo internacional. En consecuencia, la continuidad en los ejes esenciales de estas tres políticas constituirá el marco general de la actuación norteamericana durante los cuatro años de su mandato.

Precisamente este principio de continuidad exige para su plena eficacia, la introducción de cambios institucionales junto con la adopción de nuevas iniciativas diplomáticas y militares que permitan adecuar las directrices esenciales de la política exterior de Estados Unidos a las condiciones cambiantes de la coyuntura mundial. Nada más significativo que el nombramiento al frente del Departamento de Estado de la antigua consejera de seguridad, Condoleeza Rice, o del hispano Alberto Gonzales como Fiscal General, para mostrar algunos de estos cambios en el propio gabinete presidencial, pero al mismo tiempo la presencia del Vicepresidente Dick Cheney o del Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, en el gabinete constituye la prueba fehaciente de que no deben esperarse grandes alteraciones en la proyección internacional norteamericana.

En estas condiciones, habría sido sorprendente esperar del Presidente Bush una modificación significativa en su posición sobre los grandes temas de la agenda norteamericana: las relaciones con Europa y Rusia; la *guerra* al terrorismo internacional; las intervenciones militares en Afganistán o Irak; la posición ante el conflicto palestino-israelí; la proliferación nuclear de Corea del Norte e Irán; la postergación de las relaciones con América latina; la reforma de las Naciones Unidas; las negativas a ratificar el Protocolo de Kyoto y la Convención de la Corte Penal Internacional o las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha.

Desde la perspectiva política y militar, la posición internacional de la Administración Bush respecto de Europa sigue estando marcada por tres grandes documentos: la Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada en Septiembre de 2002, que establece las líneas directrices de la política de seguridad norteamericana; la Declaración del Consejo del Atlántico Norte, realizada en Praga en Noviembre de ese mismo año, que define los nuevos objetivos, estructura y medios de la OTAN y, por último, la Declaración Transatlántica de 1990, actualizada por la Nueva Agenda Transatlántica de Diciembre de 1995, que define el marco de relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea y

que ha experimentado una permanente adaptación a través de las Cumbres celebradas durante los últimos años.

Puesto que el Presidente de Estados Unidos mantiene los ejes esenciales de su política exterior y de seguridad, resulta lógico que una de sus primeras iniciativas internacionales fuese la de reducir la tensión con sus aliados militares y socios económicos europeos, derivada de la intervención militar en Irak. La visita presidencial a Bruselas durante el mes de Febrero, demostró la urgente necesidad que tanto europeos como norteamericanos tenían de recuperar el diálogo y la cooperación para mantener el liderazgo conjunto que, desde hace más de una década, vienen ejerciendo a escala mundial y, sobre todo, para impedir que las diferencias surgidas terminasen erosionando los intereses económicos y estratégicos que unen las dos orillas del Atlántico.

Tanto Washington como Bruselas, son conscientes de la importancia del eje transatlántico para la estabilidad internacional. La colaboración en la lucha contra el terrorismo; la participación en los procesos de pacificación en Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Afganistán e Irak; el desarrollo de una diplomacia conjunta para contribuir a la solución del conflicto palestino-israelí; la detención o, al menos, la limitación del programa de nuclearización militar iraní o el apoyo a los procesos electorales y las reformas democráticas en Ucrania, son pruebas inequívocas de la solidez y alcance mundial del eje euroamericano.

España colabora activamente al desarrollo del vínculo transatlántico y, pese a las apariencias, nuestra participación en misiones de pacificación, bien sea al amparo de Naciones Unidas, la OTAN o la Unión Europea, la demostrada eficacia en la lucha contra el terrorismo y la criminalidad internacional, así como nuestra ayuda solidaria a Estados Unidos tras la catástrofe del huracán Katrina, sólo pueden interpretarse como pruebas fehacientes de la expresa y decidida voluntad española de conjugar la relación bilateral hispano-norteamericana con nuestra vocación europea, más allá del partido que gobierne.

## LA REFORMA DE NACIONES UNIDAS Y LA POSICIÓN NORTEAMERICANA

Uno de los cambios centrales que deben introducirse en ese orden mundial, que norteamericanos y europeos avalan conjuntamente, afecta a las Naciones Unidas y el sistema de seguridad colectiva garantizado por esta organización.

Tras el abandono de la postura de resistencia a cumplir con sus obligaciones económicas como miembro de la organización, mantenida por Washington hasta los atentados del 11 S y los fracasados intentos de instrumentalizar el Consejo de Seguridad para legalizar su intervención en Irak, parece que la Administración norteamericana ha optado claramente por considerar las Naciones Unidas como una organización necesaria y útil para los intereses de su política exterior.

En efecto, el apoyo de Estados Unidos al *Informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, el desafío y el cambio*, despeja el camino para la creación de la *Comisión para la Consolidación de la Paz* destinada a movilizar los recursos y capacidades de la ONU en los procesos de reconstrucción y estabilización postconflicto, junto con la *Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz* en el seno de la Secretaría General.

Más problemática resulta la posición norteamericana en cuanto a la reforma del Consejo de Seguridad, pues la ausencia de un modelo único y las discrepancias sobre los países que pasarían a formar parte como miembros permanentes o cuasi-permanentes en representación de las distintas áreas regionales, le obliga a eludir el conflicto de intereses que se produciría con algunos de sus principales aliados en caso de apoyar a uno u otro candidato.

Pero, naturalmente, el papel desempeñado por Naciones Unidas en el orden mundial no depende sólo de la configuración y competencias del Consejo de Seguridad, con ser ésta una cuestión muy importante, sino también del grado de cumplimiento de sus resoluciones y del apoyo que se conceda a todo el entramado de organismos especializados que vertebran en sistema de la ONU en su conjunto. En este sentido, la tendencia unilateralista que subsiste en su conocida doctrina de la *actuación anticipada (preemptive action)* ante un posible ataque de grupos terroristas o *estados canallas*, supone un serio cuestionamiento de la autoridad de la Naciones Unidas y una importante

limitación a la legalidad de esta organización, que viene a añadirse a la tradicional estrategia de represalia militar ante los atentados terroristas que han venido practicando las sucesivas administraciones norteamericanas durante las últimas décadas.

No obstante y a pesar del discurso unilateralista que viene desarrollándose desde comienzos de los 90, la experiencia de la última década y media demuestra que Estados Unidos está contribuyendo política, diplomática y militarmente a las operaciones de pacificación desarrolladas por Naciones Unidas de un modo decisivo, con independencia del carácter demócrata o republicano de sus administraciones. La posición norteamericana sobre el papel conferido a Naciones Unidas en el campo de la seguridad internacional ha sido tan clara como constante desde la segunda guerra del golfo en 1990: prefiere actuar al amparo de y reforzando el sistema de seguridad colectiva onusiano, pero cuando este sistema bloquea o ignora los requerimientos de su seguridad nacional, Washington no duda en recurrir a las acciones unilaterales para garantizar sus objetivos estratégicos.

Esta concepción está en la base de las discrepancias surgidas entre algunos países europeos y Washington, discrepancias que continuarán en un futuro inmediato. Sin embargo, la actual Administración norteamericana ha podido comprobar el coste político, tanto internacional como doméstico, que semejantes iniciativas unilaterales poseen lo que le ha obligado a reconsiderar el necesario apoyo de sus aliados europeos en las grandes iniciativas internacionales que se han desarrollado durante el 2005.

## **LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA: ENTRE LA OTAN Y LA UE**

Es un hecho comprobado, aunque no siempre oficialmente reconocido, que la política exterior y la dimensión estratégica de Estados Unidos requieren el concurso de la diplomacia, los recursos económicos y el apoyo militar de los países europeos para poder desarrollar sus capacidades de proyección mundial. Paralelamente, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) depende de los medios y capacidades militares de la OTAN para desarrollar las misiones *Petersberg* que le sean asignadas. Naturalmente mientras no se consolide una Política Exterior y de Seguridad Común parcialmente comunitarizada, tal y como se contempla en el Proyecto de Constitución Europea,

Estados Unidos deberá desarrollar su vinculación con Europa conjugando los requerimientos de las relaciones bilaterales, su posición central en el seno de la OTAN y su colaboración institucional con la UE.

La complementariedad pero también las diferencias entre la concepción estratégica de la OTAN y la de la Unión Europea, han contribuido a aumentar las discrepancias políticas y militares entre una Europa atlantista ampliada a los países centroeuropeos y con la presencia de la Federación de Rusia, de una parte, y los países estrictamente europeístas partidarios de consolidar una alianza exclusivamente europea al margen de la hegemonía norteamericana, de otra. La relación transatlántica se encuentra así a caballo entre la concepción estratégica de la Alianza Atlántica, tal y como ha sido redefinida sucesivamente entre 1991 y 2002 y la establecida para la Unión Europea por el Informe Solana de 2003.

No cabe duda de que Estados Unidos antepone la opción atlantista porque es la única en la que participa con una situación de evidente predominio, pero en la medida en que el vínculo transatlántico no se circunscribe al ámbito de la seguridad y defensa sino que incluye también las áreas económica, política, tecnológica y cultural, Washington admite el desarrollo de una política europea de defensa, canalizada a través de la Unión Europea, como parte de una política general de cooperación interregional con indiscutibles consecuencias para el orden mundial. Por su parte, Bruselas a través de las continuas apelaciones a la necesidad de colaboración entre la UE y la OTAN, que se recogen en todos los tratados comunitarios desde Maastricht hasta Niza, ratifica jurídicamente su necesaria vinculación con el atlantismo nucleado por los norteamericanos.

El sistema de *conferencias transatlánticas en la cumbre* entre la unión Europea y Estados Unidos, constituye un instrumento esencial que se ha visto reforzado con la visita del nuevo Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, a Washington en octubre de 2005 y que constituye la réplica de la que realizó en Febrero el Presidente Bush y la nueva Secretaria de Estado, Condoleeza Rice. Sin embargo, entre ambas reuniones ha mediado el rechazo al Proyecto de Constitución Europea realizado por Francia y Holanda, con el consiguiente impacto político en el desarrollo de la integración europea. Esta realidad ha debilitado la capacidad negociadora de

Bruselas frente a una Administración norteamericana revalidada en las urnas y con la que hay que discutir las estrategias de acción conjunta en temas de alcance mundial.

Un aspecto nuclear de las relaciones de seguridad de la UE con Estados Unidos lo constituye el desarrollo de las capacidades militares y civiles de la estructura europea de gestión de crisis. La creación de la Agencia Europea de Defensa y la ejecución del *Headline Goal*, aprobado en el Consejo Europeo de Junio de 2004, que contempla el establecimiento de los *grupos de combate*, con la dimensión de un batallón y todos los elementos complementarios para su plena operatividad y despliegue rápido, se ha traducido en la definición de los 13 grupos que deberán estar plenamente disponibles en el 2007. No obstante la evaluación de las capacidades militares definidas por los países miembros a través de la *Carta de Cumplimiento de Capacidades de 2005*, demuestra que durante dicho año se han realizado escasos avances respecto de la situación del 2002. Análogamente, la Célula Civil y Militar de Crisis, dependiente del Alto Representante para la PESC, se encuentra también en fase de desarrollo. Ello nos lleva a la conclusión de que durante el próximo año, la UE deberá realizar un importante esfuerzo para lograr cumplir con los plazos y los objetivos establecidos en el desarrollo de la PESD.

Como ya se ha comprobado con la intervención de la UE y de la OTAN en apoyo a la operación de pacificación de la región de Darfur (Sudán), la progresiva implantación de la PESD potenciará la cooperación militar con Estados Unidos y la OTAN en el marco de una estrategia política de alcance internacional que, cada vez más nítidamente, se configura como el núcleo de un nuevo directorio de seguridad mundial en el que también participan las Naciones Unidas; la Federación de Rusia y las diversas potencias regionales y en el que todavía queda por definir el papel que desempeñarán potencias como la República Popular China o la India.

Uno de los aspectos esenciales en las relaciones estratégicas transatlánticas es el de la cooperación científica y tecnológica. En este terreno, la inclusión de los requerimientos de seguridad y defensa en el programa espacial europeo constituye una nueva y decisiva área en la Agenda estratégica euro-americana. El Informe presentado en Marzo de 2005 por el Panel de Expertos sobre Espacio y Seguridad, identifica las adaptaciones que deben realizarse en el Programa Espacial Europeo para atender las necesidades militares y de seguridad que impone la PESD. A medio plazo,

el desarrollo de la dimensión espacial europea con fines militares obligará a Washington a fijar unas condiciones de compatibilidad y cooperación con la UE como ya ha ocurrido en relación con los sistemas de posicionamiento y localización por satélite GPS y *Galileo*. Otro tanto ha ocurrido con la decisión de establecer en Cadarache (Francia) la construcción del prototipo del ITER (energía nuclear por fusión) en contra de la posición de Estados Unidos favorable a la candidatura japonesa.

Ni Estados Unidos ni la UE han definido un marco político e institucional general para la coordinación de sus programas de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica a largo plazo, más allá de los instrumentos de cooperación establecidos para proyectos muy importantes pero singularizados. Este déficit, debido en buena medida a la lógica de la competencia económica y la rivalidad tecnológica va a continuar en los próximos años, pero más tarde o más temprano, el gobierno norteamericano deberá enfrentar la realidad de que la brecha científica y técnica que durante décadas le concedió una ventaja decisiva respecto de Europa se ha reducido, en detrimento de su futura posición económica mundial.

En efecto, si consideramos la evolución de los flujos comerciales y la inversiones entre Estados Unidos y la UE, observamos que la relación transatlántica es estratégica para la estabilidad económica presente y el crecimiento futuro de ambos socios. No obstante, el espectacular incremento del saldo comercial favorable a la UE que se ha incrementado desde los 21.233 millones de euros de 1999 a los 76.470 millones de euros del año 2004, unido a un mayor flujo de las inversiones europeas en Estados Unidos sobre las norteamericanas en Europa en una cuantía que en el 2003 alcanzó los 4.000 millones de euros, nos indica el empuje y la penetración que los bienes, servicios e inversiones están teniendo en el mercado americano (1). De continuar esta tendencia en los próximos años, el gobierno norteamericano deberá revisar su política económica respecto de Europa, con objeto de limitar este desajuste comercial y financiero que podría terminar amenazando la propia estabilidad económica del país.

---

(1) Obsérvese que puesto que los datos comerciales están referidos al año 2004, fecha de la ampliación, y el de las inversiones al 2003, sólo una parte mínima de este aumento podría atribuirse al *efecto contable* derivado de la ampliación de la UE de 15 a 25 países miembros. En consecuencia, consideramos que la mayor parte del aumento comercial es debido al incremento de la competitividad de los productos europeos que ha logrado incluso compensar la revaluación experimentada por el euro respecto del dólar en los mercados internacionales.

## LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y LA FEDERACIÓN DE RUSIA

Las relaciones de Estados Unidos con Rusia se encuentran en una fase de limitada cooperación. El proceso de consolidación de las instituciones estatales y la economía que está llevando a cabo el Presidente Putin y que le garantizó la reelección en el 2004, corre paralelo a las aspiraciones rusas a seguir ejerciendo una posición hegemónica en los países de su área de seguridad estratégica, especialmente el Cáucaso, las repúblicas centroasiáticas y sus vecinos europeos (Ucrania, Bielorrusia y Moldova).

El intervencionismo norteamericano en el desarrollo de las *revolución rosa* en Georgia que en el 2004 le dio la presidencia a un dirigente prooccidental como Sajasvili y que a finales de ese mismo año se repetiría con la *revolución naranja* en Ucrania, han hecho renacer los viejos temores del Kremlin sobre las intenciones norteamericanas de extender su hegemonía en zonas que los dirigentes rusos consideran decisivas para su seguridad nacional. En efecto, la posición geoestratégica de Georgia la convierten en un área decisiva en la política antiterrorista que el presidente Putin desarrolla en la región y muy especialmente para sus planes de control y pacificación de Chechenia. En cuanto a Ucrania, su importancia estratégica en el entorno europeo y su fuerte dependencia económica y energética de Rusia hicieron que el Kremlin interpretase el apoyo a Yushenko como un desafío occidental a su influencia en este país.

Estas discrepancias enturbian unas relaciones bilaterales que, pese a todo, se sitúan básicamente en el terreno de la cooperación. El status especial concedido a Rusia en el seno de la OTAN; el progreso en la aplicación de los acuerdos de desarme nuclear estratégico y la colaboración en la lucha contra el terrorismo internacional, especialmente el de las organizaciones islámicas radicales, imponen su lógica de intereses compartidos tanto a la Casa Blanca como al Kremlin.

Por otra parte, la definición de una nueva doctrina militar rusa en el 2000, actualizada en el 2003 por los máximos responsables del Ministerio de Defensa ruso con la denominada *doctrina abierta de modernización de las fuerzas armadas rusas*, constituye una reacción al documento sobre la estrategia de seguridad nacional norteamericana. En la nueva doctrina rusa se revaloriza el papel

disuasorio de los misiles intercontinentales y se proclama el derecho de Rusia a llevar a cabo acciones militares preventivas contra sus enemigos, demuestra de forma inequívoca que si bien la Federación de Rusia desea compartir el liderazgo militar mundial con Estados Unidos y los países de la Unión Europea, no está dispuesta a sacrificar sus intereses específicos de seguridad nacional.

En este contexto, el encuentro entre Bush y Putin celebrado en Bratislava (Eslovaquia), ambos como presidentes reelegidos durante el año anterior, se centró en los temas en los que existen intereses comunes, como el apoyo de Washington al ingreso de Rusia en la Organización Mundial del Comercio; la seguridad nuclear, con especial referencia a la proliferación en Irán y Corea del Norte; las acciones conjuntas en la lucha antiterrorista; la necesaria colaboración para el mantenimiento y explotación de la estación espacial y la cooperación energética. Especial significación tuvo la conclusión del Convenio para el control de los misiles portátiles tierra-aire, cuya utilización por grupos terroristas entrañaría una grave amenaza para la navegación aérea civil.

A medio plazo, existe una clara y decidida voluntad política de Moscú de restaurar el liderazgo ruso a escala mundial. Semejante objetivo pasa por garantizar la continuidad en el Kremlin de los sectores políticos, militares y económicos que apoyan al Presidente Putin, lo que le ha llevado a preparar su sucesión al nombrar, el 14 de Noviembre de 2005, como principal Viceprimer Ministro a Dimitry Medvedev, desde su cargo de Jefe de la Oficina Ejecutiva Presidencial, junto con Sergei Ivanov como segundo Viceprimer Ministro encargado de la coordinación de la seguridad estatal al tiempo que le ha mantenido con la cartera de defensa. El primero de ambos nombramientos significa una apuesta clara por la industria del petróleo y el gas como fuente del desarrollo económico ruso; el segundo garantiza la articulación al más alto nivel político de los servicios de seguridad y las fuerzas armadas, articulando así la seguridad interior y exterior del país.

No cabe la menor duda que la consolidación de Rusia como potencia diplomática y militar a escala mundial ocasionará conflictos y desencuentros en las relaciones estratégicas con Estados Unidos debido a la rivalidad de sus intereses y objetivos. De hecho, tales desencuentros ya se han producido con motivo de la intervención angloamericana en Irak o el apoyo tecnológico del Kremlin al programa nuclear iraní. Sin embargo, no es previsible que tales conflictos rebasen el marco diplomático, en la medida en que Washington y Moscú mantienen actualmente una visión

compartida sobre las bases generales que deben sustentar el orden mundial en pleno proceso de transformación.

Desde esta perspectiva, Estados Unidos carece todavía de una definición clara en su política exterior sobre el papel que debería desempeñar Rusia en relación con el futuro sistema de seguridad internacional; los Nuevos Estados Independientes (NIS); Oriente Medio; Asia y el Pacífico. Sin semejante posicionamiento político norteamericano, será difícil alcanzar compromisos estables a largo plazo con los dirigentes rusos, por lo que las relaciones bilaterales seguirán dominadas por lógica de las circunstancias en lugar de estar presididas por la lógica de los fines comunes a ambas potencias.

## **IRAK Y AFGANISTÁN: DOS RETOS A LA CAPACIDAD ESTRATÉGICA DE LA ADMINISTRACIÓN BUSH**

Aunque muchos autores han asociado las intervenciones norteamericanas en Irak y Afganistán como parte de la guerra declarada por el presidente Bush al terrorismo internacional, lo cierto es que ambas intervenciones responden a objetivos y estrategias diferentes.

Ambas contiendas tienen en común el derrocamiento de regímenes tiránicos y la demostración de que las capacidades militares definidas por Washington en términos de poder intervenir en dos conflictos bélicos simultáneos, están plenamente operativas. Un aspecto que marca una clara diferencia entre la política de defensa de Estados Unidos y la PESD. Pero las causas, los objetivos políticos y estratégicos, el desarrollo de las operaciones militares y el proceso de estabilización política y reconstrucción económica tras el conflicto bélico, no dejan lugar a dudas sobre las diferencias.

Efectivamente, la intervención en Afganistán fue la primera y principal respuesta directa de Washington a los atentados del 11 de Septiembre del 2001 y tuvo como objetivo erradicar las bases y el apoyo del régimen talibán a los grupos terroristas islámicos, especialmente a Al Qaeda. En el caso de Irak, el derrocamiento del régimen de Sadam Hussein no era mas que una de las condiciones

necesarias de un vasto plan para instaurar la seguridad en Oriente Medio y potenciar la pacificación y el desarrollo democrático y económico de esta región, plan al que también pertenecen la retirada de las tropas sirias en el Líbano y la aplicación del *road map* entre palestinos e israelíes.

El largo proceso de estabilización política y recuperación económica de Afganistán, se está desarrollando de un modo más lento y complejo de lo que inicialmente estaba previsto, pero es cada vez más irreversible. Los resultados de las elecciones al Parlamento y los Consejo Provinciales, celebradas el 18 de Septiembre del 2005, que constituyen la continuidad del proceso democratizador tras las elecciones presidenciales del 2004, tuvieron un índice de abstención superior al 50 % del electorado, lo que demuestra que las demoras en el proceso de recuperación económica están afectando a la consolidación del nuevo régimen político. Pero el hecho mismo de que se hayan realizado sin una violencia excesiva, demuestra también que la restauración institucional es una realidad difícil de ignorar.

La contribución de la OTAN a través de la operación ISAF (Fuerza Internacional de Asistencia y Seguridad) y de las propias fuerzas norteamericanas involucradas en la operación *Libertad Duradera*, se demostraron decisivas para mantener el orden público y la seguridad en el desarrollo de estas elecciones. A diferencia de Irak, la etapa de consolidación de la paz afgana está resultando mucho violenta lo que facilita la ejecución de los programas de reconstrucción y la distribución de la ayuda humanitaria que durante mucho tiempo, seguirá siendo la principal fuente de subsistencia de amplios sectores sociales de este país. Ello significa que tanto Estados Unidos como las principales potencias de la comunidad internacional deberán mantener su compromiso militar y civil con Afganistán durante, al menos, una década con el fin de colaborar con las autoridades a garantizar la paz y la seguridad del país y consolidar definitivamente el nuevo régimen político.

Irak constituye la otra cara de la moneda. El error de inteligencia cometido por Estados Unidos sobre la situación del país tras la fulgurante campaña militar y la capacidad de resistencia de importantes sectores del viejo régimen baazista, han provocado un clima general de permanente violencia, convenientemente alimentado por la insurgencia y la recurrente acción de los grupos terroristas dirigidos por Al Zarqawi. No obstante, la falta de unidad de mando y las discrepancias en

los objetivos políticos y militares de los grupos insurgentes, ha impedido la articulación de un frente armado único y una estrategia militar común, dejando así un amplio margen a la operatividad de las tropas multinacionales y la aplicación del plan de transición al nuevo régimen político.

En efecto, de la estrategia combinada de enfrentamientos armados y atentados suicidas que se producían hace un año, prioritariamente contra las tropas internacionales, se ha pasado a una estrategia basada casi exclusivamente en atentados suicidas con coches bomba contra los centros de reclutamiento del ejército y la policía iraquíes o contra la población civil indefensa. Paralelamente, los permanentes secuestros de ciudadanos extranjeros que hace tan sólo un año ponían en jaque a los gobiernos de Francia, Italia, Reino Unido o Japón, en la actualidad son verdaderamente excepcionales. La conclusión de esta tendencia parece evidente: la capacidad operativa de la insurgencia, cada vez se aproxima más a la de los grupos terroristas y se aleja de la estrategia guerrillera. Ello significa que su militancia, sus apoyos sociales y sus arsenales son cada vez más limitados y que el tiempo opera en contra de la insurgencia y a favor de las nuevas autoridades iraquíes.

Este cambio, lejos de suponer que se reducirá la violencia en el país, nos permite vaticinar que los ataques suicidas se mantendrán o, incluso, aumentarán durante el próximo año y con ellos el número de víctimas civiles. La imposibilidad de acabar, a corto y medio plazo, con este tipo de actividades terroristas es un hecho que la experiencia del conflicto palestino-israelí ha demostrado sobradamente. Al mismo tiempo, el recurso a estas actividades de terrorismo indiscriminado, en la medida en que golpean a la población civil provocan una poderosa reacción de legitimación política a favor de las autoridades y del propio proceso de transición al nuevo régimen, que ha quedado bien patente en los diversos sufragios celebrados durante el año. El progresivo aislamiento político y social de los insurgentes, centrado en algunos sectores de la minoría sunní, aleja el peligro de una guerra civil y consolida el escenario de un terrorismo político indiscriminado que exigirá una estrategia que conjugue las ocasionales medidas de represalia militar selectiva con las de creciente y constante intervención policial, avaladas por una adecuada legislación antiterrorista y un progresivo afianzamiento de las nuevas instituciones políticas iraquíes.

En efecto, a pesar de los errores militares cometidos, los hechos demuestran que en tan sólo un año la colaboración entre las autoridades angloamericanas, el gobierno provisional del Presidente Ajil al Yawer, con Ijad Allawi como Primer Ministro, y los principales dirigentes kurdos y chiitas, como Ali al Sistani, han permitido desarrollar el proceso constituyente que han conducido a las elecciones del nuevo gobierno constitucional en Diciembre de 2005.

El grado de participación en las elecciones a la Asamblea Constituyente, celebradas en Enero del 2005, con un 59,9 % a pesar de la ola de violencia desatada por la insurgencia para aumentar la abstención, supuso un decisivo respaldo político nacional e internacional al proceso de transición, al tiempo que abrió una brecha irreversible en los opositores al nuevo régimen entre los partidarios de la participación política en el proceso constituyente y los defensores de la violencia como estrategia para impedirlo. Con posterioridad, el resultado del referéndum para la aprobación de la nueva Constitución, celebrado el 15 de Octubre, fue todavía más contundente. Con una participación del 63 %, se alcanzó un apoyo con el 78,5 % de los votos. Sin entrar en un análisis político y electoral, resulta necesario destacar que tan importante como el éxito en los resultados ha sido el cumplimiento de los plazos inicialmente planificados para todo el proceso de transición, porque demuestra mucho más que cualquier otro argumento que la sociedad iraquí quiere el cambio político y que la insurgencia carece de la capacidad política y militar para impedirlo.

Sin duda, los importantes avances políticos acaecidos en Irak durante 2005 no son suficientes para garantizar en el futuro un país pacificado y una sólida recuperación económica. Las nuevas autoridades constitucionales deberán enfrentar el decisivo reto de garantizar el suficiente orden público para que los programas de reconstrucción económica, especialmente en la industria petrolífera, y de consolidación institucional se ejecuten con rapidez y se traduzcan en mejoras sustanciales de las condiciones de vida de la población. En caso contrario, el proceso de violencia generado por la insurgencia terminará por erosionar la nueva legitimidad política y con ella, las oportunidades de un cambio real en el país.

En la evolución política y militar de Irak han tenido una incidencia significativa los cambios coyunturales en toda la región. La retirada siria del Líbano, el cambio de gobierno en Irán y el avance en la solución del conflicto palestino-israelí, han provocado unas condiciones internacionales

más difíciles para la actuación de la insurgencia y del terrorismo dirigido por Al Zaraqawi. Los recientes atentados cometidos el 9 de Noviembre en Amman y reivindicados por este dirigente de Al Qaeda, apuntan la posibilidad de un cambio en la estrategia de este grupo terrorista que se orientaría, en un futuro próximo, a la desestabilización de Jordania y Líbano, por considerarlos regímenes políticamente más débiles y socialmente menos legitimados que el nuevo régimen iraquí. De confirmarse esta tendencia, sería una importante prueba adicional a favor de la tesis sobre la viabilidad a medio plazo del nuevo régimen iraquí.

Finalmente, el progresivo cumplimiento del plan de transición política en Irak constituye un hecho decisivo para explicar los anuncios de la Administración Bush sobre los planes de retirada parcial de las tropas establecidas en ese país. No cabe duda que la creciente presión de la opinión pública norteamericana, unida a las iniciativas adoptadas por diversos congresistas, tanto demócratas como republicanos, para acelerar la retirada de las tropas estadounidenses del territorio iraquí, han contribuido a precipitar las decisiones adoptadas por el Pentágono. Pero estas presiones nacionales, lejos de ser la principal o única causa de esa próxima retirada, son la prueba clara del limitado pero auténtico éxito político que se está alcanzando en Irak y que también pasa por la progresiva transferencia de las competencias militares y policiales desde los mandos angloamericanos a las autoridades iraquíes.

Al igual que en Afganistán, el proceso de estabilización política y recuperación económica de Irak consumirá lo que queda de la presente década. Eso implica que las tropas internacionales, especialmente las de Estados Unidos, deberán mantener un número de efectivos acorde a la evolución interna del país, lo que significa que el Presidente Bush deberá seguir asumiendo la erosión política de los sectores opuestos a la permanencia en Irak y el coste militar de las bajas entre las tropas que operan en el país.

A la luz de los hechos, la valoración de los resultados políticos alcanzados en Irak y Afganistán durante el 2005 es positiva. En la medida en que ambos procesos de transición no han concluido, esta es una valoración coyuntural y no es, ni podría serlo, definitiva. No obstante, esta evolución favorable de las situaciones en ambos países está provocando reacciones contradictorias en la región.

Por una parte, la autoridad de Estados Unidos ante el gobierno israelí se ha incrementado y con ella su capacidad de presión para contribuir a la ejecución del *road map*, facilitando la retirada de los asentamientos en la franja de Gaza y con ella el margen de maniobra política del líder palestino Abu Mazen. Al mismo tiempo, el peso militar angloamericano en Irak ha jugado decisivamente para facilitar la retirada militar siria del Líbano. Una acción que debe interpretarse como una prueba de las dificultades políticas internas del régimen de Bashar al Assad, incapaz de mantener la política intervencionista que estableció su padre en el Líbano como fórmula para garantizar una zona de seguridad para Siria tras la pérdida de los altos del Golán.

En cambio, el ascenso del conservador y populista Mahmud Ahmadinejad a la presidencia iraní, tras las elecciones celebradas el 17 y 24 de Junio, con un apoyo del 61,6 % del electorado frente al 35,9 % del candidato opositor Rafsanjani, evidencia dos hechos relevantes para el futuro de Irán: la mezcla de temores y expectativas que impera entre los líderes religiosos iraníes, pero también el poderoso control político que ejercen sobre la sociedad iraní, especialmente en las áreas rurales.

En efecto, los procesos de transformación política tutelados por Estados Unidos en dos países vecinos como son Afganistán e Irak, han suscitado serios recelos entre los sectores más conservadores del clero iraní, con el ayatollah Ali Jamenei a la cabeza, sobre la influencia norteamericano-israelí en la región que les situaría ante un horizonte de aislamiento internacional de facto. Al mismo tiempo, el peso alcanzado por los grupos chiitas en Irak les hace albergar expectativas de una futura alianza entre ambos países que, obviamente, cambiaría la correlación estratégica en el área del Golfo.

Las periódicas polémicas internacionales suscitadas por las declaraciones de Ahmadinejad, aunque orientadas al consumo interno de la sociedad iraní no dejan de traducir las ambiciones del régimen de convertirse en el catalizador de los grupos islámicos radicales y lograr así una hegemonía regional perdida hace ya dos décadas.

Finalmente, todavía no se ha investigado con rigor las consecuencias que la consolidación del nuevo régimen iraquí y la influencia creciente de Estados Unidos en la región del Golfo tendrán para las monarquías absolutistas de la zona. El acceso al trono saudí del príncipe Abdullah, regente y hermano del fallecido rey Fahd, se realizó el pasado 3 de Agosto de acuerdo con las previsiones legales y políticas de ese país.

Aunque el nuevo monarca mantiene buenas relaciones con Washington, su apoyo a los movimientos islámicos radicales y sus proyectos de revitalizar la cohesión entre los estados árabes y musulmanes, incluso sus propuestas de una paz con Israel, ponen en evidencia las serias contradicciones de su política exterior y chocan parcialmente con los proyectos norteamericanos para la región. Su oposición al empleo del territorio de su país como base del cuartel general angloamericano en la reciente intervención en Irak, ha devaluado la posición estratégica adquirida durante la guerra del 91. Por otra parte, su apoyo al régimen talibán y su tolerancia con las actividades de Bin Laden con anterioridad a los atentados del 11 de Septiembre de 2001, han dejado al régimen saudí en la condición de aliado poco fiable a los ojos de la Casa Blanca.

Sin duda, la progresiva recuperación de la producción petrolífera iraquí afectará a las futuras exportaciones de Arabia, Kuwait y el resto de los países del Golfo, convirtiéndose en un importante factor de competencia económica y de rivalidad política que no deberían subestimarse por el Pentágono en sus evaluaciones sobre las futuras amenazas regionales y su política de alianzas en la zona.

Considerando los cambios acaecidos en Afganistán e Irak, podemos concluir que la seguridad regional y la estabilidad de las transiciones políticas iniciadas en ambos países constituirá, después de la lucha contra el terrorismo internacional, la principal prioridad estratégica de Estados Unidos durante el año 2006.

## **IBEROAMÉRICA DESDE LA PERSPECTIVA DE ESTADOS UNIDOS**

Durante el primer mandato del Presidente Bush, las relaciones con los países iberoamericanos quedaron relegadas a un lugar secundario en la agenda de la política exterior de Estados Unidos, aunque el conflicto con el presidente venezolano Hugo Chávez y las iniciativas para limitar su influencia regional centraron una buena parte de las reacciones norteamericanas.

El inicio del segundo mandato presidencial muestra pocos cambios con la etapa anterior. La tensión con Venezuela se ha incrementado de forma directamente proporcional al entendimiento de este país con la Cuba castrista y las constantes denuncias internacionales del presidente Chávez contra el imperialismo norteamericano en la región. No obstante, las pretensiones del presidente venezolano por arrastrar a las potencias regionales como Brasil, Colombia, Argentina y México hacia posiciones críticas con Washington han tenido poco éxito. Hasta el presente, sólo el presidente argentino Néstor Kichner ha seguido, con cierta cautela, los derroteros populistas y *bolivarianos* del dirigente venezolano, mientras que los presidentes colombiano y mexicano se han convertido en los apoyos más sólidos de la política regional norteamericana. Entre ambas posiciones, los dirigentes de Brasil y Chile intentan jugar una función moderadora que cada vez resulta más decisiva para el equilibrio geopolítico iberoamericano.

En efecto, la creciente hostilidad entre Venezuela y Estados Unidos ya se ha trasladado a las reuniones de los principales foros regionales como la OEA, el ALCA o la Cumbre de las Américas. Hay que aceptar que mientras los precios del petróleo se mantengan elevados, el presidente Chávez gozará de un apoyo popular mayoritario en su país y, por tanto, seguirá obstaculizando los proyectos de Washington en la región.

Esta situación puede verse agravada por las precarias condiciones políticas y económicas del triángulo andino (Bolivia, Ecuador y Perú). Las dimisiones presidenciales acaecidas en La Paz y Quito y forzadas por presiones populares, preludian riesgos golpistas en el Cono Sur que deberían ser objeto de una especial atención en el Departamento de Estado cuyas iniciativas regionales, desgraciadamente, han brillado por su ausencia. La falta del liderazgo político que tradicionalmente ha desempeñado la potencia norteamericana desde la proclamación de la *doctrina Monroe*, no puede

suplirse con las actuaciones esporádicas y bienintencionadas de países como Brasil y España, en la reciente Cumbre de Ciudad Guyana, celebrada el 29 de Marzo para mediar en el conflicto surgido entre Colombia y Venezuela.

Por otra parte, el complicado proceso de elección del nuevo Secretario de la OEA, el chileno Insulza, puso de manifiesto que la pasividad diplomática de Estados Unidos está debilitando su posición regional. Hasta ahora, la OEA había sido un eficaz instrumento multilateral de la política regional de Washington, pero esta situación está cambiando como se pudo comprobar, durante la Asamblea General de esta organización, por el debate suscitado sobre la prioridad que debía concedérsele a los derechos sociales y económicos, tal y como se están definiendo en la Carta Social de las Américas y su correspondiente Plan de Acción, respecto del reforzamiento de la democracia y la seguridad hemisférica que preconiza la Administración Bush.

Sin duda, el abandono de la política intervencionista seguida por las sucesivas administraciones norteamericanas, abre la posibilidad de un diálogo político y una cooperación económica más equilibrada a escala continental, siempre y cuando no surjan nuevos intervencionismos promovidos como reacción a las políticas antiamericanas de dirigentes populistas como Hugo Chávez.

Para Washington, Colombia sigue constituyendo uno de sus principales aliados en el Cono Sur y los resultados de la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla que está desarrollando el presidente Uribe, que previsiblemente resultará nuevamente electo, han confirmado a Washington en la necesidad de mantener y ampliar el plan de cooperación económica militar con este país.

Tampoco en los proyectos económicos regionales se pueden apreciar cambios significativos. Probablemente el de mayor relevancia diplomática pero no económica ha sido la firma del Tratado para la creación de un área de libre comercio entre Estados Unidos y los países del Caribe y República Dominicana (CAFTA).

Evidentemente, como todo tratado de liberalización comercial multilateral constituye un avance sobre situaciones comerciales bilaterales mucho más restrictivas. Sin embargo, la importante

asimetría entre las economías de Estados Unidos y los países caribeños, unido a la estructura productiva muy similar que existe entre estos últimos, terminará provocando un desajuste en las balanzas comerciales ya que la entrada masiva de los productos norteamericanos en los mercados caribeños, no podrá ser compensada por el aumento de los productos del caribe en el mercado de Estados Unidos. Es posible que el nuevo tratado conduzca a una deslocalización parcial de empresas radicadas en Estados Unidos para aprovechar las diferencias salariales, pero esta posibilidad será, al menos inicialmente, muy limitada ya que estos países carecen de las infraestructuras adecuadas para soportar la instalación de grandes complejos industriales.

Por lo que atañe al proyecto de *Tratado del Área de Libre Comercio para las Américas* (ALCA), sigue sin experimentar avances definitivos desde hace dos años. Las reclamaciones de Brasil para que se supriman las subvenciones norteamericanas a sus productos agrícolas como compensación a la protección más estricta de los derechos de propiedad intelectual e industrial que reclama Estados Unidos, de una parte, y el contraproyecto regional presentado por Venezuela con el nombre de *Alternativa Bolivariana para las Américas* (ALBA), de otra, demuestran los obstáculos reales que deben superarse para alcanzar el objetivo de liberalizar el comercio a escala continental. No es previsible que durante el próximo año se superen estas dificultades y se alcance la firma del Tratado.

Por último, la participación de Estados Unidos en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) con contingentes militares y policiales, evidencia la voluntad política de Washington de colaborar con Naciones Unidas en un zona tan esencial para su seguridad nacional como es la cuenca del Caribe.

## **LOS DILEMAS DE ESTADOS UNIDOS ANTE LOS CAMBIOS ESTRATÉGICOS EN EL SUBCONTINENTE INDIO Y EL PACÍFICO**

El año 2005 se ha caracterizado por una acentuación de los cambios estratégicos que se vienen desarrollando en el área del Sudeste asiático y el Pacífico, respecto de los que la Administración

Bush está definiendo su política con nuevas iniciativas cuyos resultados sólo se podrán apreciar a medio plazo.

En el subcontinente Indio, la *asociación estratégica* de Estados Unidos con la India constituye un pieza clave en la proyección norteamericana en la zona, claramente potenciada con las visitas de Condoleeza Rice a dicho país y del Primer Ministro Manmohan Singh a Washington. Al mismo tiempo y tras la intervención en Afganistán, la Administración Bush abrió también una línea de colaboración con Pakistán que está convirtiendo en aliado decisivo en la lucha antiterrorista al régimen del Presidente Musharraf, considerado hasta entonces un potencial enemigo en esta área. Esta nueva alianza se ha traducido en un programa de cooperación militar y económica que ascenderá a 3.000 millones de dólares durante el período 2005–2009, que pone de relieve el creciente interés de Estados Unidos por consolidar el régimen pakistaní en su limitado proceso de democratización y erradicación de los focos del radicalismo musulmán pero, sobre todo, como potencia garante de la seguridad regional.

La política de Washington en la zona ha favorecido decisivamente el proceso de distensión entre la India y Pakistán, cuya escalada nuclear en años precedentes había convertido el conflicto de Cachemira en uno de los focos más críticos para la seguridad continental. Las entrevistas mantenidas entre el Presidente Musharraf y el Primer Ministro indio Singh, han abierto un proceso de negociación al más alto nivel que, de mantenerse, permitirá en los próximos años estabilizar la seguridad regional.

No puede resultar sorprendente que el régimen iraní contemple el desarrollo de su programa nuclear no sólo como una garantía disuasoria frente a la potencial amenaza que suponen los arsenales nucleares de Israel o la India, sino también como instrumento para garantizar su influencia regional, en una etapa en la que la diplomacia norteamericana ha extendido la influencia de Washington a tres de los cuatro países con los que mantiene una mayor extensión fronteriza.

En relación con la zona del Pacífico, Washington mantiene tres focos prioritarios en su agenda: el programa nuclear de Corea del Norte; la evolución de la competencia entre la República Popular China y Japón y, por último, el proyecto de creación de una región económicamente

integrada. Tanto la diplomacia como la estrategia norteamericanas están evolucionando desde una posición históricamente basada en la doble alianza con Japón y Corea del Sur, con una clara primacía de los elementos militares y de defensa, hacia una posición multilateral en la que junto a la dimensión de seguridad ocupan también un lugar específico los aspectos económicos y diplomáticos. Estos cambios obedecen a la necesidad de enfrentar la redefinición estratégica de las potencias regionales y atender las nuevas realidades económicas, especialmente en el caso de China.

Por lo que atañe al programa nuclear de Corea del Norte, las presiones diplomáticas y las amenazas militares norteamericanas han facilitado las conversaciones multilaterales que se han desarrollado entre Julio y Noviembre de 2005 y en las que han intervenido, además de Estados Unidos, la República Popular China; Japón; la Federación de Rusia y las dos Coreas.

A despecho de las declaraciones oficiales en las que Corea del Norte se compromete a limitar su programa nuclear a fines exclusivamente civiles, lo cierto es que este país ya ha experimentado nuevos misiles de alcance medio capaces de transportar cabezas nucleares y, además, las intenciones del gobierno de Pyongyang de cumplir con los compromisos formulados en la declaración conjunta de Septiembre de 2005 deben ser tomadas con cierto escepticismo. Ello obligará a la Casa Blanca a buscar un apoyo más decidido de China y Rusia para disuadir al régimen de Kim Yon Il en la continuidad de su programa nuclear y la inevitable restauración del Tratado de No Proliferación Nuclear, como garantía para la continuidad de su propio poder dictatorial.

Japón sigue siendo en la estrategia norteamericana el aliado más importante de la zona. El programa para dotar a los japoneses de un sistema de defensa contra los misiles balísticos, está directamente vinculado con las potenciales amenazas de China y en un futuro con las de Corea del Norte. Al mismo tiempo, la revisión de la alianza militar bilateral responde a unos factores bien definidos: la presión de la opinión pública japonesa por reducir la presencia militar norteamericana y la propia planificación del Pentágono para reducir sus efectivos totales, en concordancia con la nueva concepción estratégica basada en la disponibilidad de unidades altamente cualificadas y profesionalizadas capaces de proyectar la fuerza armada a escala mundial. La reunión conjunta 2+2 celebrada en Washington durante el mes de Octubre entre los ministros japoneses de Exteriores y Defensa con sus homólogos norteamericanos, se ha orientado a definir el marco de esta nueva

alianza estratégica americano-japonesa, en la que Tokio percibe la garantía última de su seguridad nacional frente al creciente poderío militar y económico de China.

Más compleja resulta la relación entre Estados Unidos y China. Desde los sucesos de Tiananmen, las autoridades norteamericanas establecieron una política de presión sobre el gobierno de Beijing, con objeto de forzarles a democratizar el régimen político y garantizar la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin abandonar por ello las relaciones diplomáticas y comerciales. Entre las medidas de presión se incluyó un embargo de armas que también adoptaron los países de la UE.

Tres lustros más tarde, China está inmersa en un profundo proceso de crecimiento económico, de reorganización social, de modernización administrativa y de profesionalización militar del Estado, sin cambiar su régimen de partido único. Durante este período, ha accedido al poder del Estado una nueva generación de dirigentes políticos caracterizada por su alto grado de cualificación profesional y su probado pragmatismo. En definitiva, las autoridades chinas están siguiendo un modelo de desarrollo adaptado a las condiciones específicas de un país con más de 1.200 millones de personas, en el que la centralización política y administrativa se considera imprescindible para garantizar el crecimiento económico y la redistribución de riqueza, que a su vez constituye la principal fuente de legitimación del Partido Comunista.

El *modelo chino* de desarrollo y modernización incluye, como una de sus premisas centrales, el mantenimiento de una política exterior supeditada a garantizar las exigencias de ese modelo, como la plena inserción comercial y financiera de la economía china; el abastecimiento energético y la ampliación de los mercados para los productos y servicios chinos o la estabilidad política regional y su capacidad disuasoria, tanto convencional como nuclear, frente a las potenciales amenazas de países como la Estados Unidos, Japón, la India o la Federación de Rusia. Desde esta perspectiva, es perfectamente coherente que las autoridades chinas sólo aspiren a ejercer una hegemonía regional en el área del Pacífico excluyendo, a corto plazo, cualquier veleidad hegemónica mundial. Esta posición que, sin duda, cambiará a medio y largo plazo ha obligado a las sucesivas administraciones norteamericanas a reformular su política bilateral con Beijing.

En la actualidad, Washington asume que la participación de China resulta necesaria en la resolución del conflicto con Corea del Norte y que el proceso de distensión entre Beijing y Nueva Delhi para resolver sus diferencias fronterizas, está contribuyendo decisivamente a mejorar la seguridad continental. Al mismo tiempo, la cuestión de Taiwán sigue siendo una fuente de conflictividad entre chinos y norteamericanos, en la medida en que las autoridades chinas no han renunciado a utilizar todos los medios de presión, incluidas las demostraciones de fuerza, para mantener jurídica y políticamente viva la reivindicación de su soberanía sobre la isla. Estados Unidos, a diferencia de otras épocas, admite implícitamente esta reivindicación pero sigue oponiéndose activamente a cualquier amenaza militar sobre las autoridades y la población taiwanesas por lo que entrañaría de escalada hacia un conflicto bélico que rompería el equilibrio y la seguridad en toda el área del Pacífico, además de constituir un peligroso precedente de la utilidad de la fuerza para futuras expansiones chinas.

La decisión europea de levantar el embargo de armas a China deja en una posición precaria a las autoridades de Washington, ya que uno de los principales instrumentos de presión que ha utilizado hacia este país puede quedar desvirtuado en la medida en que las empresas norteamericanas del sector de la defensa, fuertemente integradas con las europeas, recurrirán a estas últimas para eludir las restricciones impuestas por la Administración Bush a la venta de armamento.

Desde el punto de vista económico, el crecimiento de China con tasas en el PIB del 10 % durante la última década y triplicando sus exportaciones e importaciones en los últimos cinco años, están convirtiendo este país en un mercado sin parangón para los productos norteamericanos y también en un competidor decisivo para el futuro de las economías emergentes del área (Corea del Sur, Indonesia, Malaysia, Taiwán, etc.). De este modo, si a corto plazo las relaciones comerciales y financieras entre Estados Unidos y China han alcanzado una importancia estratégica para el crecimiento de sus respectivas economías, a medio y largo plazo la expansión económica y comercial de este país amenaza las oportunidades de crecimiento económico y estabilidad política de muchos otros países de la zona.

Esta dilema afecta directamente el proyecto de integración económica que Estados Unidos impulsa para toda el área a través de la APEC (Cooperación Económica Asia Pacífico), no sólo

porque dificulta el crecimiento de las economías emergentes sino porque China además se está convirtiendo en un cliente energético preferente de algunos países iberoamericanos (Venezuela, Bolivia, Ecuador, etc.) y al amparo de sus inversiones en América Latina está extendiendo su influencia económica en esta zona, aprovechando la pasividad de la diplomacia norteamericana.

En resumen, Estados Unidos va tener que enfrentar el dilema estratégico en el área del Sudeste asiático y el Pacífico y que en lo esencial se resume en decidir sobre la continuidad de la diplomacia, la política militar y el esquema de relaciones económicas imperante en las últimas décadas o definir una nueva política regional que integre todas estas dimensiones para enfrentar la nueva redistribución estratégica y económica de la región, sabiendo que el precio que deberá pagar es una reducción de su hegemonía y una potenciación del multilateralismo.

## **LA POLÍTICA ANTITERRORISTA DE ESTADOS UNIDOS**

Desde los atentados del 11 de Septiembre de 2001, la Administración Bush ha situado en el centro de las prioridades nacionales e internacionales la lucha contra el terrorismo, en todas sus formas y a escala mundial. Aunque inicialmente la estrategia antiterrorista se formuló en términos de respuesta militar, la experiencia adquirida durante estos años y los atentados del 11-M en Madrid, reforzaron la creciente convicción de las autoridades norteamericanas de que también había que desarrollar un amplio espectro de medidas legales, policiales, financieras y judiciales no sólo en el ámbito interno de los Estados Unidos sino a escala mundial.

Esta convicción se vio finalmente respaldada por el *Informe elaborado por la Comisión Nacional sobre los ataques terroristas en Estados Unidos* (22 de Julio de 2004) que dio paso a una serie de reformas institucionales y una profunda revisión de la estrategia antiterrorista de este país. El 17 de Diciembre de 2004, el Presidente Bush firmó el *Acta para la prevención del terrorismo y la reforma de la inteligencia*, por la que se creaba el cargo de Director Nacional de Inteligencia, cuyo nombramiento recaería en John Negroponte, junto con el Centro Nacional Antiterrorista. El primero es un órgano directamente vinculado al Presidente y cuya función primordial es coordinar todas las actividades de inteligencia, tanto internas como internacionales, asesorando a la presidencia del país

sobre las medidas antiterroristas que deben adoptarse para alcanzar una estrategia de acción coherente. En cambio el Centro tiene la responsabilidad de elaborar los informes diarios sobre la evolución del terrorismo cuyo destinatario es el propio Presidente.

En el contexto internacional, Estados Unidos respalda la iniciativa adoptada en el seno de Naciones Unidas por la Resolución 1373 (2001) de crear el Comité contra el Terrorismo, establecido como un órgano vinculado al Consejo de Seguridad e integrado por los 15 países miembros de este órgano, al tiempo que sigue intentando alcanzar un convenio internacional que incluya una definición universal de terrorismo. En último extremo Washington aspira a lograr que Naciones Unidas se convierta en el principal instrumento para el desarrollo de medidas jurídicas mundiales contra el terrorismo y un eficaz instrumento de presión y, llegado el caso, de uso de la fuerza contra los estados que amparan y protegen a las organizaciones terroristas, en particular a Al Qaeda.

Desde el punto de vista de las relaciones bilaterales, la cooperación en el ámbito policial, judicial y de inteligencia con los países miembros de la UE y algunos otros estados claves como la Federación de Rusia, Israel, Afganistán, China o Pakistán, está dando resultados en la detención de dirigentes claves de Al Qaeda y otras organizaciones terroristas islámicas. La política de sanciones o ayudas económicas y de investigación de los movimientos financieros de las redes de apoyo al terrorismo internacional, están contribuyendo a desmantelar la cobertura que algunos países concedían a las finanzas terroristas, como fue el caso de Libia, Arabia Saudí o Pakistán.

En la actualidad, el Programa de Ayuda Antiterrorista desarrollado por el departamento de Estado desde 1983, la política de visados y el riguroso control en frontera que están aplicando las autoridades norteamericanas, junto con la actividad de la Oficina para la Seguridad Interior, constituyen partes esenciales de la política antiterrorista de los Estados Unidos que está operando como un decisivo factor de impulso en la conformación de un frente internacional contra el terrorismo islamista.

No obstante, al amparo de la renovación del *Acta Patriótica de los Estados Unidos*, aprobada en el 2001, se suscitó un importante debate nacional y se movilizaron algunas iniciativas legales para clarificar los límites jurídicos, políticos y morales que debían establecerse a las medidas

antiterroristas adoptadas por el poder ejecutivo. La cuestión de la compatibilidad entre las condiciones reales en las que se encuentran los *prisioneros* reclusos en Guantánamo y las exigencias del ordenamiento constitucional norteamericano, ha sido objeto de sentencias judiciales que están obligando a la Administración Bush a modificar la política de hechos consumados que había venido aplicando hasta ahora. Poco a poco se va abriendo camino en la sociedad estadounidense, la necesidad de encontrar el equilibrio entre el respeto a los derechos humanos y las libertades civiles, de una parte y la aplicación eficaz de medidas disuasorias y represivas contra el terrorismo, de otra. Un equilibrio que se rompió tras el 11-S por las reacciones políticas, legales y policiales que desencadenaron los atentados terroristas.

## **LA POLÍTICA DE ARMAMENTO Y LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA.**

Una de las principales preocupaciones de la política antiterrorista de Washington es el riesgo de que los grupos terroristas accedan al uso de armas de destrucción masiva, ya que ello provocaría tres efectos inevitables: un desproporcionado aumento en el número de víctimas y la capacidad destructiva ocasionados por los atentados terroristas respecto de los conocidos hasta ahora; una capacidad de chantaje político de los grupos terroristas sobre los gobiernos difícil de eludir o de enfrentar y una devaluación de la confianza de los ciudadanos en las políticas antiterroristas que mermarían ostensiblemente su eficacia.

Desde esta perspectiva, las iniciativas norteamericanas para potenciar la cooperación internacional destinada a incrementar el control de los gobiernos no sólo sobre los propios arsenales sino también sobre los productos químicos, los residuos radiactivos y las sustancias biológicas susceptibles de ser empleados en la producción de armas de destrucción masiva, está siendo eficaz en la medida en que la mayoría de los gobiernos comparten el temor de las autoridades norteamericanas a esta escalada en la capacidad destructiva de las organizaciones terroristas.

La otra prioridad estratégica norteamericana en este terreno se orienta a evitar la proliferación de armas de destrucción masiva, especialmente nucleares, entre los propios estados. La vigencia del TNP constituye uno de los instrumentos centrales de esta estrategia, pero junto a ella la función de

control de la Agencia Internacional de la Energía Atómica y las medidas de carácter diplomático y llegado el caso de naturaleza coercitiva, resultan necesarias a los ojos de la Administración norteamericana para lograr que países como Irán o Corea del Norte no desarrollen las aplicaciones militares de sus programas nucleares y que otros países, como Siria o Libia, no se planteen poner en ejecución nuevos programas de nuclearización civil.

A diferencia del caso del terrorismo, la estrategia norteamericana de no proliferación de armas de destrucción masiva no posee el mismo grado de apoyo por parte de la comunidad internacional. Países como Rusia o China consideran aceptable exportar su tecnología nuclear a terceros países, siempre que se desarrolle con fines civiles. Estas discrepancias sobre el alcance de las medidas de no proliferación de las armas de destrucción masiva forman parte de las rivalidades que mantienen las principales potencias por las hegemonías política, militar y económica sobre determinadas regiones o países.

En un etapa en la que la fusión de las grandes empresas multinacionales en el sector de la defensa está borrando la brecha transatlántica y los procesos de innovación y desarrollo tecnológico hacen cada vez más inútil la distinción entre la industria militar y civil, la competencia por dominar parcelas crecientes del mercado mundial sitúa la rivalidad en el centro mismo de la investigación y el desarrollo tecnológico, de una parte y la política exterior de los países, de otra.

Los contratos de compra-venta de armamento se convierten así en opciones tecnológicas y decisiones políticas que condicionan la seguridad y la defensa de los países durante décadas. No es extraño que Estados Unidos, como primer proveedor mundial de armamento convencional, incorpore desde hace décadas como parte de su política exterior y de su proyección estratégica mundial el suministro de armamento a terceros países. Con los datos del Informe del Congreso de Estados Unidos sobre el comercio de armas convencionales entre 1996 y 2003, publicado en Agosto de 2004, se aprecia claramente hasta qué punto la política exterior de Estados Unidos en Oriente Próximo se ha traducido en un incremento del porcentaje del mercado de armamento en esta región que pasó del 47,9 % para el período 1996-1999 al 75,6 % durante el período 2000-2003. En estos mismos períodos Rusia se convirtió en el principal proveedor del mercado asiático pasando del 35,4 % al 48,8 %.

No cabe duda de que el desarrollo de la Agencia Europea de Armamento junto con proyectos como el del Avión Europeo de Transporte Estratégico, pueden modificar en el futuro la actual distribución entre los proveedores del mercado internacional, un mercado que, por otra parte, ha reducido sustancialmente su volumen obligando a incrementar la competencia. Un contexto poco propicio para evitar las exportaciones rusas o chinas de tecnología nuclear de doble uso.

## **EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES HISPANO-NORTEAMERICANAS**

Definidas las grandes líneas de la estrategia mundial de Estados Unidos durante el 2005, podemos adentrarnos en la consideración de las relaciones mantenidas con España en ese mismo período. Lo primero que habría que afirmar es que desde la perspectiva norteamericana, España ocupa un papel significativo pero limitado en la proyección de Estados Unidos sobre Europa, el Mediterráneo y el Norte de África.

Superado el esquema de bipolaridad, la posición logística atribuida a nuestro país desde los Pactos de 1953 sigue estando vigente, como se ha evidenciado en la reciente guerra del Golfo, pero posee un alcance estratégico menor. Ello unido a nuestra plena inserción en la estructura de seguridad y defensa de la Unión Europea, concede a nuestro país un margen de autonomía política y militar mayor del que poseíamos hace unas décadas, a cambio de asumir que nuestros compromisos de seguridad, como parte de la ONU, de la OTAN y la UE, han abandonado el estrecho marco regional para proyectarse a escala mundial.

En esa proyección mundial, las relaciones estratégicas de España se encuentran delimitadas por cuatro grandes ejes: nuestra pertenencia activa al sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas; la participación en la UE y su política de seguridad y defensa; la dimensión atlantista, definida multilateralmente por la pertenencia a la OTAN, y, finalmente, las relaciones bilaterales con Estados Unidos tal y como se encuentran reguladas por el Convenio de Cooperación para la Defensa de 1998, la Declaración Conjunta de 2001 y el Protocolo de enmienda del 2002.

En todos ellos la inclusión de la lucha antiterrorista como uno de los elementos centrales de la seguridad internacional ha supuesto la disolución de la tradicional distinción entre las competencias de Interior y Defensa, obligando a una vertebración de sus respectivas iniciativas hacia el exterior, incluido en Estados Unidos.

Situados en este marco general en el que la solidez de las relaciones hispano-norteamericanas es poco discutible, no cabe duda de que las discrepancias diplomáticas y políticas surgidas durante el 2004, tuvieron su continuidad durante el año siguiente en el que, como ya hemos señalado, no hubo cambios en la Casa Blanca. Los esfuerzos desplegados por ambas partes para distender esas relaciones fueron claros pero insuficientes. La visita a Washington del Ministro de Defensa para entrevistarse con Donald Rumsfeld, en Mayo de 2005, el nombramiento del nuevo Embajador, Eduardo Aguirre o el apoyo y la ayuda concedidos por nuestro país con motivo del huracán Katrina, no han logrado aproximar las posiciones entre los Presidentes Bush y Zapatero y tampoco han sido suficientes para facilitar el diálogo entre la Secretaria de Estado, Condoleeza Rice, y el Ministro Miguel Angel Moratinos, en ninguna de las dos giras que ésta última ha realizado por Europa durante el año.

Por otra parte, las grandes empresas españolas con un peso significativo en la producción de armamento, hace ya años que están integradas en complejos empresariales europeos o norteamericanos. La presencia en la industria española de General Dynamics, Lockheed Martín, Raytheon o EADS, demuestran que cualquier iniciativa gubernamental de potenciación tecnológica, industrial o comercial de tales empresas deberá siempre ponderar sus implicaciones políticas exteriores, especialmente respecto de nuestros socios europeos y de Estados Unidos.

La reciente decisión del Gobierno español de no incorporarse al Mercado Común de Armamento, constituye un ejemplo de la estrecha interdependencia que existe entre las decisiones políticas, económicas y tecnológicas cuando se abordan las cuestiones de seguridad y defensa de nuestro país.

La larga tradición norteamericana en este terreno explica sobradamente la reacción diplomática de Washington a la decisión española de venta de armamento al gobierno venezolano.

No obstante, ambas partes deberían considerar seriamente que los superfluos debates mediáticos en torno a cuestiones de seguridad y defensa, como la venta de armamento o el uso de los aeropuertos españoles por aviones de la CIA, aunque no alteran la base esencial de nuestras relaciones con Estados Unidos, alimentan el antiamericanismo enraizado en la conciencia colectiva de una mayoría de la sociedad española, dejando tal vez réditos electoralistas pero dificultando innecesariamente la cooperación hispano-norteamericana y, a largo plazo, erosionando los esfuerzos diplomáticos entre Madrid y Washington por normalizar tales relaciones.

Esta situación de estrecha colaboración en el ámbito de la seguridad y defensa, de creciente cooperación económica y tecnológica pero de distanciamiento diplomático y político, continuará durante el próximo año. Desde el punto de vista español, el alcance y los límites de nuestra soberanía en materia estratégica se verán clarificados por la Ley Orgánica 5/2005 de “la Defensa Nacional”, de 17 de noviembre de 2005. Una reforma que, lamentablemente, todavía no se ha producido en el servicio exterior, hipotecando nuestra capacidad de relaciones a escala mundial y, por supuesto, con Estados Unidos.

Por parte de Estados Unidos, su valoración estratégica y política no ha cambiado y, previsiblemente, no cambiará a corto plazo. La desconfianza diplomática hacia el gobierno español se mantendrá dentro de los límites de las relaciones bilaterales coyunturales, sin extenderse al ámbito multilateral y sin afectar decisivamente el marco general de cooperación. Sólo un cambio esencial del vínculo transatlántico, derivado de una ratificación final del Proyecto de Constitución Europea, o un enfrentamiento grave entre Madrid y Washington podría alterar este escenario. Posibilidades ambas que resultan poco probables en el horizonte inmediato.

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **MAGREB**



## MAGREB

POR CARLOS FERNÁNDEZ-ARIAS MINUESA

Los principales acontecimientos mundiales que han tenido lugar durante el año 2005 han afectado de forma muy superficial a la región del Norte de África, al menos en lo que se refiere a los procesos de reformas económicas, sociales y políticas, o al ámbito de estabilidad regional. Podemos decir, arriesgándonos a que se nos juzgue de pesimistas, que el Magreb se encuentra en una fase de estancamiento, como si sus líderes se hayan mostrado incapaces de aprovechar el renovado interés que por la estabilidad y la integración regional se ha manifestado de forma creciente por parte de Europa y los Estados Unidos.

Desde el punto de vista regional, la fracasada reunión de la cumbre de la UMA, en la pasada primavera, ha puesto de manifiesto la profundidad de las diferencias políticas que separan a los cinco países del llamado gran Magreb. La relación bilateral entre Marruecos y Argelia ha seguido enfriándose por múltiples causas entre las cuales el contencioso del Sahara Occidental no sería más que una de ellas, hasta el punto de que ciertos analistas se pregunten si más que causa de diferencia política, la cuestión del Sahara no sería más que el pretexto entre los dos vecinos para no llegar a un entendimiento sobre aspectos tan trascendentes en la política de vecindad como el control de los flujos clandestinos de comercio transfronterizo, la cooperación en el control de la inmigración ilegal de origen subsahariano, o la colaboración en la lucha antiterrorista. Inexplicablemente, entre dos países que deberían compartir más que lo que pueda separarlos, las fronteras entre Marruecos y Argelia siguen cerradas desde hace más de una década. Las perspectivas de avances en la integración regional siguen siendo escasas.

Estas diferencias entre Rabat y Argel han protagonizado en gran medida la evolución del contencioso del Sahara Occidental a lo largo del pasado año. Las posiciones entre las partes - Marruecos y el Frente POLISARIO son las dos únicas partes reconocidas por las Naciones Unidas - se han enquistado haciendo imposible cualquier avance sustantivo al proceso de paz. James Baker, Enviado Especial del Secretario General de Naciones Unidas durante algo más de 7 años, dimitía en primavera 2004, sentenciando de ese modo a una muerte lenta a su Plan de Paz. El sucesor de Baker, Álvaro de Soto, a penas ha durado un año en sus funciones. A finales de año, las Naciones Unidas retomaban la iniciativa política con el nombramiento de un Enviado Especial, el embajador Van Walsum, que apenas ha podido realizar una gira de primer contacto con las partes y los países vecinos con especial interés en el contencioso. Mientras tanto, la situación interna en la región ha empeorado de modo palpable tras los levantamientos y las manifestaciones que han seguido reproduciéndose en las principales ciudades del Sahara desde el mes de mayo.

Tampoco ha contribuido a la estabilidad de la región el golpe de Estado en agosto 2005 en Mauritania, manifestación del desgaste de un régimen que desde el interior del mismo culpaba a sus gobernantes de incapacidad para garantizar la propia seguridad del mismo ante el ataque y las amenazas desestabilizadoras provenientes de grupos cuya naturaleza sigue siendo incierta. En ese mismo sentido, el incremento de actividades en toda la región del Sahel (Mauritania, Malí, Níger, sur de Argelia) de grupos armados de corte salafistas y con una más que probable conexión con Al Qaeda, son causa de especial preocupación.

Además de la perspectiva regional, analizaremos la evolución política y económica interna en cada uno de los países de la región. Como observación de carácter general puede señalarse que, al igual que ha venido sucediendo en otros países árabes, los procesos de reforma política parecen estar estancados en toda la región, y aquellas reformas anunciadas quedan bien en simples promesas, bien en decisiones cuya capacidad transformadora es más que dudosa. Desde del punto de vista de la economía, se ha producido la paradoja de que el fuerte incremento de los precios de los hidrocarburos no ha tenido una repercusión directa en la mejora de la situación económica de las poblaciones de los principales productores regionales (Argelia y Libia) aunque sí han disparado el gasto público, aumentando entre otros conceptos, la adquisición de armamento y material militar.

Ante esta perspectiva, poco propicia para el optimismo, Europa ha seguido siendo el principal referente exterior para la región aunque no el único. Las iniciativas europeas han seguido ofreciendo perspectivas de cooperación y partenariado. En primer lugar las derivadas del propio proceso euromediterráneo y de la política europea de vecindad, diseñada en ciertos aspectos para la medida de las capacidades de algunos de los socios magrebíes, Marruecos y Túnez en particular. Llama por ello la atención la ausencia de los tres jefes de Estado del Magreb en la cumbre euromediterránea de Barcelona en el mes de noviembre, ausencias todas ellas significativas aunque sus causas sean tan diversas como la personalidad de los líderes en cuestión. Al mismo tiempo, los Estados Unidos encuentran en el Norte de África socios idóneos para mostrar al mundo que su política de promoción de la democracia tiene cabida en el mundo árabe.

### **LA PERSPECTIVA REGIONAL: LA CRISIS DE LA UMA**

Como hemos apuntado al inicio del capítulo, la falta de avances significativos en el proceso de integración regional ha caracterizado al Magreb durante el periodo objeto de estudio. La Unión del Magreb Árabe (UMA) es, muy probablemente, la organización regional que menos ha progresado de todas las existentes. Más de 11 años de estagnación, desde la última reunión al más alto nivel político, nos muestran que las dificultades que existían cuando se firmó la Declaración de Marrakech, en 1989, no solo subsisten sino que se han agravado.

Durante gran parte del año 2004 y la primera mitad del 2005, una sucesión de reuniones técnicas, de las distintas comisiones previstas por la organización regional, y varios encuentros ministeriales, anunciaban con cierta dosis de optimismo, trabajos preparatorios para la, tantas veces, aplazada cumbre de la UMA. La decisión de Rabat, anunciada por el Rey Mohamed VI durante la Fiesta del Trono, en julio 2004, de que Marruecos suspendía la exigencia de visado a los ciudadanos argelinos que quisieran viajar al reino alauita, abrió grandes expectativas de acercamiento entre los dos países vecinos. La respuesta, esperada por parte de Argel a este gesto de buena voluntad, de abrir las fronteras que permanecen cerradas desde 1995, no tuvo lugar. Año y medio después del ofrecimiento Real, el Presidente Buteflika sigue afirmando que no se dan las condiciones para la

apertura de las fronteras. Durante todo el periodo considerado ha llamado la atención los esfuerzos de Marruecos por restablecer un nivel de relaciones diplomáticas y políticas normalizado con su vecino argelino. El recuerdo aun reciente de la crisis diplomática con España y los mensajes que París y Washington se han esforzado en enviar parecen haber prendido en el ánimo de Rabat, pero no así en el de Argel que ha desoído todo intento de acercamiento por parte del reino alauita. Como explicaremos más adelante, Marruecos desea la normalización de las relaciones bilaterales como paso previo a una negociación directa con Argelia sobre la cuestión del Sahara. Argelia, consciente de lo anterior insiste en que no tiene responsabilidad alguna sobre el expediente del Sahara y mantiene viva la tensión bilateral. El encuentro que el rey de Marruecos y el Presidente argelino mantuvieron en marzo 2005, en Argel, al margen de la Cumbre de la Liga Árabe, hicieron pensar en un inicio de entendimiento que el tiempo ha desmentido.

Todo hacía presagiar grandes dificultades para la celebración de la cumbre UMA prevista en Trípoli los días 25 y 26 de mayo que finalmente fue suspendida. La UMA no se reúne al máximo nivel desde la Cumbre de Túnez en 1994, y sendos intentos de reactivación en 2003 y 2004 habían fracasado. Las diferencias políticas entre Argelia y Marruecos, y en particular la tensión creciente en torno al conflicto del Sahara, fueron la causa principal de la suspensión. A pocas semanas antes de la cumbre, Marruecos expresaba públicamente su malestar por el tenor de la carta de felicitación que el Presidente Buteflika envió a finales de abril al Secretario General del Frente POLISARIO, Mohamed Abdelaziz, felicitándole por el 30 aniversario de la proclamación de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) en la que recordaba el compromiso del gobierno y del pueblo argelino con la libre determinación del pueblo saharauí y daba al dirigente POLISARIO tratamiento de jefe de Estado. Poco antes, aprovechando una gira por iberoamérica, relacionada con los intereses en el ámbito de los hidrocarburos, el presidente argelino abogaba ante sus interlocutores por la causa saharauí. Estos actos que Marruecos consideró ofensivos, impidieron la reunión de presidentes magrebíes. También llevaron a Rabat a anular una anunciada visita oficial del primer ministro argelino, Sr. Ouyahia, a Rabat en el mes de julio.

Argelia ha seguido desplegando toda su actividad diplomática a favor de la causa saharauí. En primer lugar en las Naciones Unidas, desde la privilegiada plataforma de miembro del Consejo de Seguridad, durante el periodo 2004-2005. Por otra parte aprovechando una fuerte actividad exterior

centrada en la búsqueda de contactos con otros países productores de petróleo y gas natural, tanto en América latina, como en África. El resultado más llamativo fue el reconocimiento expreso de la RASD por parte de la República Sudafricana en el mes de septiembre de 2004. Era la primera vez que un país de peso regional reconocía a la autoproclamada república saharauí desde la oleada de reconocimientos que se efectuaron a principios de los años ochenta. El último país en reconocer la RASD fue Timor, tras su independencia, en gesto de solidaridad con la que consideraban una causa semejante. Poco más tarde, en ese mismo mes de septiembre, y tras un viaje oficial a Nigeria, el presidente Buteflika firmaba con su anfitrión el presidente Obasanjo, una declaración pro-saharauí que incluía un llamamiento claro a la autodeterminación. Más tarde se uniría Kenia ante las gestiones diplomáticas de Argel. La rivalidad argelino-marroquí se decantaba en el continente africano a favor del primero. En Iberoamérica, la diplomacia argelina y la polsaria seguían cultivando los apoyos a la causa saharauí que se forjaron hace ya más de veinte años. El Secretario General del Frente Polisario efectuaba en el año 2005 su habitual gira iberoamericana y asiste a las distintas tomas de posesión presidenciales. En el continente, la Venezuela de Hugo Chávez sigue siendo su mentor más activo. A principios de 2006, Ecuador reconocía a la RASD.

A la rivalidad argelo-marroquí se une otra, menos conocida, pero no por ello menos dañina al proceso de integración regional, el contencioso que enfrenta a Libia con Mauritania, nutrido de mutuos reproches y acusaciones. La República Islámica de Mauritania es el único país del Norte de África que reconoce plenamente al Estado de Israel y ha mantenido desde entonces, sin interrupción relaciones diplomáticas plenas. Esto le ha valido a Mauritania un reconocimiento político por parte de occidente, fundamentalmente por parte de los Estados Unidos, además de beneficiarse como receptor de programas de cooperación y ayuda al desarrollo por parte de Israel. También le ha valido críticas y desencuentros con un cierto número de países árabes, pero ninguno tan agresivo como los recibidos por parte del régimen del coronel Gadafi y sus acusaciones a Mauritania y a su entonces presidente, Coronel Taya, de traidor a la hermandad árabe.

Mientras tanto, Nuakchott acusaba a Trípoli, muy posiblemente con cierto fundamento, de instigar movimientos desestabilizadores como los que desembocaron en los tres intentos de golpe acontecidos desde junio 2004. Las críticas se referían más en concreto a la financiación y apoyo político de los llamados “Jinetes del Cambio” que llegaron a ejecutar un fuerte golpe al gobierno

mauritano mediante el ataque al destacamento militar acuartelado en el fuerte de Lemgheitty, cerca de la frontera Norte con Malí, y una de las causas inmediatas del golpe de Estado que tuvo lugar en el mes de agosto.

## **EL CONFLICTO DEL SAHARA OCCIDENTAL.**

En todo caso, el conflicto del Sahara Occidental sigue siendo el principal argumento que impide desarrollar un proceso de integración regional y por lo tanto sentar las bases de la estabilidad política que precisa la región para su desarrollo. Utilizamos conscientemente el término argumento en lugar de causa para no descartar la tesis de quienes sostienen que el conflicto del Sahara, más que ser el origen de las diferencias políticas entre Argelia y Marruecos, y que por lo tanto, impide avanzar en la integración, es el argumento que los dos rivales utilizan para no alcanzar un acuerdo, y mantener de ese modo y de forma artificial una rivalidad que les resulta de gran utilidad para sostener otras batallas políticas. A Marruecos le permite no desarrollar otras políticas reformistas ante el argumento de que la consolidación de la unidad territorial es la gran cuestión nacional de la que depende la estabilidad y supervivencia del sistema. Para Argelia, porque la defensa de la causa saharauí le permite ganar apoyos y legitimidad internacional que refuerza su deseada hegemonía en la región del Norte de África y del Mediterráneo Occidental.

En noviembre pasado se cumplían treinta años de la firma de los acuerdos de Madrid que ponían fin a la presencia española en el Sahara Occidental. Treinta años después, la cuestión del Sahara Occidental se encuentra enquistada y su evolución durante el año 2005 no deja demasiado espacio para la esperanza de una solución política a corto plazo.

En junio de 2004, James Baker dimitía como enviado especial del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, tras siete años de dedicación al conflicto del Sahara. Algunos analistas vieron en esta dimisión el acta de defunción del que hasta ahora había sido el plan más imaginativo, y posiblemente el más viable, de los presentados hasta la fecha como solución a este largo contencioso. Dos meses antes de la dimisión, el informe del secretario general de la ONU de 19 de abril confirmaba la gravedad del diagnóstico reconociendo el estancamiento político entre las

partes. Marruecos se negaba a aceptar un plan de paz que reconociera, como una de las opciones posibles al resultado final del proceso, la posible independencia del territorio. Ello dejaba poco margen para la negociación y forzaba la retirada de Baker como mediador político de Annan en el conflicto.

Las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU de octubre de 2004 (1570) y de abril de 2005 (1589) fueron resoluciones técnicas, sin ningún llamamiento específico a la recuperación del diálogo político entre las partes, en las que la referencia al plan de Baker era tangencial, limitándose en el preámbulo a un recordatorio genérico a las anteriores resoluciones del mismo Consejo de Seguridad. Las partes expositivas de ambas resoluciones tan sólo mencionaban la necesidad de respetar el alto el fuego y se remiten a subsiguientes informes del secretario general de la ONU en los que se evaluará la situación sobre el terreno.

Si James Baker fue rechazado como mediador político por Marruecos, lo mismo puede decirse de su sucesor, Álvaro de Soto, diplomático peruano y antiguo jefe de gabinete del entonces Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, que nunca fue considerado interlocutor político en la facilitación del diálogo por parte de Argelia y del Frente POLISARIO. En cierto modo, la decisión de Kofi Annan de subsumir en una misma persona las funciones de enviado especial, el encargado de la mediación política, y de representante personal, al principal responsable administrativo de la misión de Naciones Unidas en el Sahara Occidental (MINURSO), era en sí una muestra más de la fatiga del proceso de la ONU y de la falta de impulso que la cuestión del Sahara había sufrido desde la dimisión de Baker.

Ha sido habitual señalar a Marruecos y su rechazo al plan Baker como causa principal de la dimisión del mediador y de la situación actual de estancamiento. Sin embargo, es injusto responsabilizar en exclusiva al reino alauita del momento presente. El enquistamiento de las posiciones se explica por diversos motivos, entre ellos los condicionantes de la política exterior de los distintos actores. En el caso de Marruecos, su obsesión por conseguir una solución que preserve la idea de soberanía nacional y de integración territorial es muchas veces difícil de comprender. Sin embargo, la consolidación de la “marroquinidad” del Sahara es objetivo prioritario para el actual rey, Mohamed VI, que desearía pasar a la historia de su país como el reunificador, continuando de

ese modo la tarea iniciada por su abuelo, Mohamed V, artífice de la independencia, y de su padre, Hassan II, fundador del Marruecos moderno. La solución del expediente del Sahara Occidental, que las declaraciones oficiales de Marruecos gustan en calificar de “conflicto artificial”, sería por tanto cauce principal de legitimidad política de la monarquía.

En cualquier caso, el hecho que las posiciones de las partes hayan colocado al contencioso en un callejón con difícil salida no significa que no se hayan producido avances. Ya hemos mencionado los intentos de Marruecos de acercarse diplomáticamente a Argelia para favorecer una negociación. Razón no le falta a Rabat para querer forzar una negociación con Argelia, casi todos los analistas coinciden en que Argel tiene la clave del conflicto al ser no solo quien apoya directamente al Frente POLISARIO, si no que también utiliza todos sus recursos diplomáticos en mantener viva sus reivindicaciones.

También el POLISARIO ha movido ficha, simbólica pero significativa al decidir la liberación de los prisioneros de guerra marroquíes que aun quedaban bajo su custodia en los campamentos de Tinduf. De ese modo, Marruecos conseguía una de las principales reivindicaciones en el proceso negociador y perdía, de paso, una de las causas de acusación de incumplimiento de los acuerdos de paz contra las fuerzas saharauis. Acusación más retórica que real pues en ninguno de los casos en los que, con cuentagotas y con intencionalidad política, el POLISARIO había liberado prisioneros de guerra marroquíes éstos fueron recibidos como héroes de guerra o siquiera como antiguos combatientes. Lo significativo de esta liberación es que se produce como consecuencia de una gestión diplomática de los Estados Unidos, encabezada por el Senador Lugar, quién realizó una gira por la región en agosto de 2005, visitando Argel, Rabat y Tiduf, con un mensaje personal del Presidente Bush a los principales protagonistas del conflicto. Una vez más, la intervención directa de Washington producía resultados directos, aunque modestos, cosa que ni las diplomacias española, francesa o europea habían conseguido en similares gestiones. El POLISARIO sigue confiando en los Estados Unidos como el único garante de un eventual acuerdo definitivo al contencioso.

Otro fenómeno ha introducido un elemento nuevo de tensión en el contencioso complicando, en este caso, la posición de Marruecos y su margen de maniobra política. En el mes de mayo surgían en el Aaiún y en otras poblaciones del Sahara Occidental una serie de manifestaciones y protestas,

mayoritariamente de corte independentista, aunque las reivindicaciones obedecían también a una naturaleza económica y de protesta general contra la administración marroquí. Lo más sorprendente de este fenómeno es la forma rápida en que se extendió por las distintas ciudades del Sahara, desde el Aaiún a Smara, a Dahla y a otras poblaciones, incluyendo algunas situadas en la provincia meridional marroquí de Tan Tan, en lo que fue el antiguo protectorado español del Sur de Marruecos, y también en numerosas universidades de Marruecos incluyendo la capital, Rabat. Las manifestaciones se caracterizaron por su intensidad en el tiempo y en la protesta y por la juventud de sus protagonistas, muchos de los cuales habían nacido después de la marcha verde. A pesar de que los portavoces del Frente POLISARIO se esforzaron en hablar de una intifada saharauí, es más que dudoso que las manifestaciones fueran promovidas desde Tinduf, ni siquiera organizadas por los grupos polisarios que puedan existir en el territorio del Sahara. Llama la atención la espontaneidad del fenómeno y su veloz difusión a través de internet y mensajes de telefonía móvil. El Sahara, que durante años ha estado casi incomunicado por línea telefónica con el resto del mundo, ha recuperado su capacidad de comunicación exterior. A los jóvenes saharauis se les pudieron unir hijos de la primera generación de colonos marroquíes, nacidos en el Sahara y sufriendo, como tantos otros jóvenes marroquíes los problemas del paro agravados por la falta de perspectivas similares a las que tuvieron sus padres cuando la administración marroquí los desplazó a las provincias del Sahara con los beneficios de un mejor salario y un régimen fiscal favorable.

Las manifestaciones fueron duramente reprimidas por las fuerzas de seguridad con el resultado de numerosos detenidos, algunos de los cuales ya han sido juzgados y condenados, decenas de heridos e incluso un fallecimiento que la oposición saharauí atribuye a malos tratos sufridos por parte de la policía marroquí. El fenómeno ha perdido intensidad y fuerza pero no por ello ha dejado de seguir vivo. El Frente POLISARIO ha dado la máxima publicidad a la revuelta o intifada y la actuación contundente en la represión ha levantado las críticas contra Marruecos por parte de Gobiernos y Parlamentos occidentales. Varias han sido las delegaciones que han intentado desplazarse a la región para comprobar sobre el terreno la dimensión de los hechos. Todas ellas han sido rechazadas por las autoridades de Rabat. En el caso español, hasta ocho delegaciones parlamentarias de diversa naturaleza fracasaron en su intento de visitar el Sahara por la prohibición de las autoridades marroquíes. Ni siquiera el gobierno español, aprovechando el buen estado de las relaciones bilaterales, pudo pactar con el gobierno de Rabat la organización de una delegación

parlamentaria al solicitar ésta la suficiente garantía de libertad de movimientos en la investigación, lo que no fue acordado por Marruecos. Distintas ONG's de defensa de los Derechos Humanos siguen interesándose en los casos de represión y varios gobiernos escandinavos, que también han intentado desplazar sin éxito misiones diplomáticas al Sahara para efectuar valoraciones sobre el terreno, quieren plantear algún tipo de acción común de la UE ante Marruecos aduciendo que el gobierno de Rabat estaría persiguiendo a defensores de Derechos Humanos en su propio país, lo cual podría ser objeto de acción en virtud de una de las directrices de defensa de los Derechos Humanos que inspiran la política común de la UE en esta materia. Al mismo tiempo, estos mismos gobiernos, apoyados por otros que tradicionalmente han tomado partido por la parte saharauí, se plantean la legalidad del Acuerdo de Pesca entre la UE y Marruecos si éste permite las labores de faena en el banco pesquero saharauí.

En este estado de cosas el nuevo Enviado Personal del Secretario General de Naciones Unidas, el embajador Van Walsum, iniciaba su primera gira de acuerdo con la misión recibida de impulsar políticamente el proceso de paz. Van Walsum, antiguo representante permanente de los Países Bajos ante las Naciones Unidas, fue nombrado en agosto de 2005 y a mediados de octubre efectuaba su primera gira por la región con la intención de tomar contacto con las partes e informar al Secretario General de Naciones Unidas sobre las posibilidades de impulsar el proceso antes de que a finales de octubre el Consejo de Seguridad tuviera que pronunciarse sobre la prolongación de la MINURSO. A pesar de las reticencias de algunos de los miembros de dicho Consejo de Seguridad, en particular a la idea de los Estados Unidos de que la retirada de MINURSO forzaría a las partes ante sus propias responsabilidades y propiciaría una negociación directa, la Resolución 1634 aprobaba una nueva prórroga de seis meses al mandato de MINURSO y permitía de ese modo que el nuevo Enviado Personal pudiera trabajar con las partes y propusiera ideas para impulsar el proceso de solución política al conflicto. La presencia de Naciones Unidas en la zona quedaba de ese modo garantizada hasta abril 2006 y se solicitaba a Van Walsum un informe al Consejo de Seguridad a la mitad de dicho semestre.

A mediados de enero de 2006, el Enviado Personal, embajador Van Walsum comparecía ante el Consejo de Seguridad, en sesión a puerta cerrada, para presentar sus impresiones y apuntar las recomendaciones que propondrá a dicho Consejo antes de que vuelva a reunirse sobre la cuestión

del Sahara, a finales de abril 2006. El Enviado Personal considera el Plan Baker muerto en la práctica tras el rechazo de Marruecos al mismo y la decisión del Consejo de Seguridad de no aceptar solución alguna que no tenga el consenso de las partes, según la fórmula que ha ido repitiéndose en las distintas resoluciones aprobadas desde 2004. Van Walsum no propondrá un nuevo plan de paz que sustituya al plan Baker y prefiere proponer que la solución política al conflicto sea el resultado de un acuerdo entre las partes. Por eso, su recomendación al Consejo de Seguridad en su reunión de abril será la de solicitar de las partes, Marruecos, POLISARIO, y también Argelia, el inicio de negociaciones directas con vistas a encontrar una solución aceptable y consensuada.

Los observadores más avezados del contencioso conocen la dificultad, la imposibilidad casi de alcanzar dicho resultado si no existe una presión suficiente desde el exterior que sea capaz de impulsar la solución y garantizar su aplicación. Naciones Unidas ha demostrado su incapacidad o incluso falta de voluntad de imponer y hacer ejecutar dicha solución. Pero, estos mismos observadores coincidirán sin duda que antes incluso del resultado, las negociaciones que propone Van Walsum tendrán enormes dificultades en ser aceptadas por las partes. Marruecos está elaborando un proyecto de autonomía que tendrá el consenso de todas las fuerzas nacionales con las que el gobierno de Rabat está buscando un amplio pacto de Estado. Ello restará capacidad de negociación sobre una solución distinta de ese proyecto autonómico. Rabat tan solo consentirá negociar sobre dicha base que en ningún caso recogerá cesión de soberanía sobre el territorio. Argelia no aceptará negociar sobre un contencioso del que dice ser totalmente ajeno, como ha venido repitiendo en los últimos años. El Frente POLISARIO, por su parte, se sentirá traicionado por la Comunidad Internacional y no aceptará otra solución que la del Plan Baker que incluía la opción del referéndum con solución abierta; en ningún caso aceptará una solución que no permita, entre las fórmulas de ejercicio de la autodeterminación, la independencia.

Los países más próximos al contencioso siguen manteniendo sus posiciones tradicionales. Se ha querido ver un cierto alejamiento del gobierno español respecto de la consolidada posición de neutralidad activa que ha caracterizado la política hacia el Sahara Occidental durante las últimas décadas. Es posible que el deseo de conseguir una estabilidad regional y un proceso de integración político y económico haya inclinado la balanza hacia el campo del realismo político que exige garantizar la estabilidad de Marruecos sobre cualquier otro tipo de consideraciones, incluyendo la

presión de una opinión pública que en sus diversas manifestaciones (prensa, sociedad civil, ONG's, partidos políticos) sigue siendo claramente pro-saharai. Sin embargo, la clave de la estabilidad de Marruecos puede no encontrarse necesariamente en la solución al contencioso del Sahara, y la posición de Argelia, cada vez más fuerte en su consolidación de actor regional y continental de primera magnitud, hacen difícil una solución que no cuente con la satisfacción de las legítimas aspiraciones del pueblo saharai y que Argel defiende con total determinación

### **MARRUECOS: SITUACIÓN INTERNA.**

La estabilidad ha caracterizado la vida política en Marruecos durante el periodo objeto de estudio. Diversos procesos reformistas han ido forjando lenta pero decididamente el programa de reformas políticas del Primer Ministro Jetos. Reformas que no han tenido paralelo en el aspecto económico. Las altas tasas de desempleo y la falta de resultados prácticos del programa de reformas económicas podrían ser el principal desencadenante de protestas populares a medio o largo plazo, según apuntan algunos analistas, que recogen el malestar por la falta de perspectivas en las protestas universitarias vinculadas a la causa del Sahara, a las que nos hemos referido antes.

El gobierno de Rabat ha mantenido su compromiso con el amplio y ambicioso programa de reformas políticas que inició hace ya casi dos años. Marruecos es en este sentido un ejemplo casi único (junto con Jordania y Bahrein) de país árabe empeñado en un proceso de modernización política cuyos resultados empiezan a ser palpables, y de ese modo lo reconoció el propio Presidente de los estados Unidos en su discurso sobre el Estado de la Nación, pronunciado a principios de 2005.

Dos son las reformas más significativas en este sentido. En primer lugar la Ley que ha regulado el estatuto civil de la mujer, la "mudawana", suprimiendo instituciones tradicionales incompatibles con el principio de igualdad de género, como eran el repudio, el derecho de tutela civil de padres y maridos sobre la mujer, el divorcio, etc. Incluso los observadores más optimistas saben que esta reforma será difícil de aplicar en numerosos casos, dado el carácter conservador de la judicatura en el reino alauita, y que la diferencia entre las mujeres del medio rural y las residentes en

las grandes ciudades se hará aun mayor puesto que serán estas últimas las que con más facilidad aprovecharan los beneficios que les concede la nueva ley. Sin embargo, esta reforma supone un paso enorme para un país árabe y musulmán, en un momento en el que el radicalismo religioso parece acrecentarse.

La segunda reforma en importancia y alcance político es la puesta en marcha de la instancia “equidad y reconciliación”, encargada de realizar investigaciones sobre violaciones de derechos humanos en Marruecos, desde la independencia del país. Los trabajos de esta instancia han sido seguidos con enorme interés por parte de la población marroquí, hasta el punto que el presidente de dicha instancia, Driss Benzekri, se ha convertido en el político más popular de Marruecos. La instancia “equidad y reconciliación” ha realizado un trabajo similar al realizado por otras comisiones de la verdad, como las que tuvieron lugar en Argentina, Chile o Sudáfrica, aunque, a diferencia de éstas, la experiencia marroquí se produce en el marco de un proceso de reformas políticas, sin que haya tenido lugar un cambio violento o revolucionario del régimen político.

El Rey Mohamed VI, decidió la creación de esta instancia, en 2003, para investigar desmanes y violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar durante el reinado de su padre, Hassan II. La instancia presentó sus conclusiones en el mes de junio, y en ellas se reconocían violaciones graves de derechos humanos, desde la represión de las revueltas del Rif, hasta los disturbios urbanos de los años 70, y los distintos ajustes de cuentas contra los opositores o quienes atentaron contra el entonces monarca. La participación ciudadana ha sido notable, con más de 60.000 escritos recibidos por parte de supuestos agraviados y, a pesar de que las conclusiones de los trabajos han sido resultado de compromisos políticos y complejos equilibrios, éstas no han ocasionado más conmoción que las que hubieran acontecido en las sociedades occidentales, lo cual ha sido mostrado como ejemplo de la madurez de una sociedad que quiere mirar más hacia el futuro que hacia el pasado.

Estas importantes reformas se producen en un país en el que el partido islamista “justicia y democracia” (PJD) ha seguido siendo la principal fuerza de oposición parlamentaria después de que fuera el partido más votado en las elecciones que tuvieron lugar en el año 2002. Es cierto que el peculiar sistema político de Marruecos, en el que el parlamentarismo formal queda atenuado por

unos amplios poderes del Jefe del Estado, que puede designar a su Primer Ministro sin atender necesariamente a la correlación de las fuerzas políticas electas (recordemos que Driss Jettou es una figura políticamente independiente) y que tiene la potestad de nombrar directa y personalmente a los llamados Ministros de soberanía (exteriores, interior, justicia y asuntos religiosos) permite la formación de equilibrios desde la propia monarquía. Sin embargo, no es menos cierto que el ejercicio de la política, aun desde la oposición, de los islamistas del PJD, ha permitido a este partido ampliar su base de poder, recabar apoyos populares y disipar dudas y fantasmas sobre sus intenciones. Tanto es así, que el gran desafío político de Marruecos surgirá cuando tras las elecciones del año próximo, el PJD alcance una mayoría parlamentaria lo suficientemente amplia como para que el monarca se vea en la disyuntiva de encomendarles tareas de gobierno. Pocos son los que temen hoy esa posibilidad, bastante real a tenor de las encuestas de intención de voto.

Muy posiblemente, la experiencia del poder por parte de un partido islamista en un país que ha acometido reformas institucionales que han estabilizado el sistema político y han hecho madurar a su clase política y a las crecientes clases medias urbanas, y que cuenta con un sistema en el que la jefatura del Estado asume en su persona el liderazgo religioso del país como “comendador de los creyentes”, será distinto que en otros países del mundo árabe en que el islamismo ha surgido como principal fuerza política. No obstante la reflexión anterior, el fantasma de los atentados de mayo 2003 en Casablanca sigue alimentando la principal preocupación de las autoridades de Marruecos en el ámbito de la seguridad. Y aunque el riesgo sea moderado, la posibilidad de que otra célula terrorista actúe en Marruecos sigue siendo considerada como la peor de las amenazas a la seguridad nacional. Mientras tanto, el ilegalizado movimiento islamista “al-Adl wal-Ishane” (justicia y caridad) del jeque al-Jassin, sigue contando con un amplio apoyo popular. El reciente llamamiento a una forma republicana de Estado por Nadia Bassin, hija y posible sucesora del líder de dicho movimiento no ha sido considerado lo suficientemente grave como para poner en peligro la popularidad del Rey Mohamed VI que sigue contando con un muy elevado grado de apoyo y respeto entre sus súbditos.

## ARGELIA

La estabilidad política, reforzada por unos sólidos ingresos económicos a raíz del elevado precio internacional de los hidrocarburos, y la creciente popularidad personal de la que sigue gozando el Presidente de la República, Abdelaziz Buteflika, conforman el panorama de un país que ha seguido consolidando su presencia internacional y su protagonismo como actor regional de primer orden.

Buteflika, actor presente en primera línea de la vida política argelina desde la independencia del país, ha conseguido consolidar su poder desde que consiguió la dirección del Frente de Liberación Nacional (FLN) y ganar con mayoría absoluta las elecciones presidenciales de abril 2004. Desde ese momento, el afán político del Presidente ha sido el de cerrar capítulo e iniciar una nueva etapa política que selle definitivamente las heridas aun abiertas por la sangrienta guerra civil y los oscuros años del terrorismo de la década de los años 90. Nueva etapa que no ha querido ser de ruptura con ningún régimen sino de consolidación de su primera etapa de gobierno desde 1999 y la política de reconciliación nacional iniciada entonces.

La primera decisión de calado político afectó a las Fuerzas Armadas y, más particularmente, a la cúpula militar, consideradas tradicionalmente como el auténtico poder en la sombra, y que desde 1992 venían ejerciendo amplias responsabilidades de gobierno. La amplia mayoría obtenida permitió que Buteflika se sintiera con fuerzas para destituir al todo poderoso Jefe de las Fuerzas Armadas, General Amari, a finales de julio 2004. Esta decisión fue seguida por la creación de la figura del Ministro Delegado para la Defensa directamente dependiente del Presidente, lo que permitía al Presidente un hilo directo en el control del ejército. Estos cambios no han apartado a los militares de ciertos resortes del poder y siguen conservando importantes intereses en los sectores públicos de la economía como la banca.

Por otra parte, Buteflika ha querido consolidar su poder y su respaldo popular con un nuevo y decisivo paso adelante en la política de reconciliación nacional iniciada en el año 2001 a través de la Comisión Nacional Consultiva de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Esta vez, el Presidente ha prometido definitivamente pasar página a la negra historia de la guerra sucia (150.000

mueritos, cientos de miles de desplazados y exiliados y 20.000 desaparecidos aun sin aclarar). A finales de 2004, Buteflika anunciaba su intención de aprobar mediante referéndum una Ley de Amnistía general.

Los detractores de la política de Buteflika, en particular la muy activa Liga argelina de Defensa de los Derechos Humanos, y otras ONG's han criticado esta y otras decisiones al igual que criticaron en su día los trabajos de la Comisión Nacional que ha minimizado por todos los medios la eventual responsabilidad del Estado en las desapariciones y la investigación de las actuaciones del ejército en posibles crímenes de guerra.

El terrorismo y la violencia de naturaleza islamista es el otro frente que sigue abierto y activo aunque con menor virulencia que en el pasado. El apoyo popular que muchos de estos grupos tuvieron en el pasado ha ido desapareciendo, y hoy en día es difícil distinguir las acciones de terrorismo de las de simple bandidismo llevado a cabo por grupúsculos aislados y refugiados en las zonas montañosas que recurren al robo y al asesinato como único medio de supervivencia.

En cualquier caso, los elevados ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo y gas natural, la llegada de la inversión exterior atraída por las políticas lentas pero constantes de liberalización de sectores públicos, y la cada vez más activa diplomacia del Presidente Buteflika ante las principales potencias mundiales - Estados Unidos, la Unión Europea y Rusia – los foros multinacionales como Naciones Unidas, de cuyo Consejo de Seguridad formó parte durante el bienio 2003-2004 o como el G-8, así como en el mundo árabe y en el continente africano, del que Argelia se ha convertido en principal impulsor junto a Sudáfrica y Nigeria, han otorgado al régimen del Presidente Buteflika una legitimidad renovada ante sus electores y una credibilidad de socio y actor de primer orden ante la comunidad internacional.

## **TÚNEZ.**

A diferencia de sus vecinos magrebíes, el régimen del Presidente Ben Ali se ha caracterizado por una total ausencia de voluntad reformadora. Muy por el contrario, los principales esfuerzos

políticos de Ben Ali y su gobierno se han dirigido a consolidarse en el poder a través de las instituciones que se aprobaron en la reforma constitucional del pasado año, que suspendían la limitación temporal para la elección del Presidente, o que establecían una nueva cámara alta en el sistema parlamentario, cuyos miembros son elegidos directa o indirectamente por el propio Presidente de la República.

Al mismo tiempo, el Presidente ha seguido empeñado en limitar al mínimo la oposición política y la libertad de prensa. El resultado de las elecciones Presidenciales de octubre 2004 otorgaba a Ben Ali una victoria con el 94. 48% de los votos emitidos; a las críticas recibidas, el propio Ben Ali no tenía reparos en recordar que en los últimos comicios había obtenido casi el 99% de los sufragios y que esa leve disminución en más de 4 puntos y medio era la prueba de la existencia de una oposición libre.

El gobierno tunecino ha estado sometido a presiones por parte de occidente, especialmente por parte de los Estados Unidos y, en menor medida, por parte europea, para que emprenda las reformas políticas que corresponden al que siempre ha sido el más occidentalizado de los países del Magreb. No parece probable que estas presiones tengan éxito, salvo en algún gesto aislado. Internamente, la sociedad tunecina, orgullosa de los avances obtenidos en las últimas décadas en materia de educación, igualdad e integración social y laboral de la mujer, y paulatina modernización de los usos sociales, no parece plantear deseos ni peticiones de reforma. La apatía de la sociedad tunecina se explicaría por el hecho de que conceda mayor importancia a la estabilidad política y la prosperidad económica que al deseo de mayores cotas de libertad y democracia. Es precisamente el argumento de la seguridad el preferido por el gobierno de Ben Ali para limitar los espacios de libertad tanto a la prensa como a las formaciones políticas de oposición.

Políticamente, todo permite prever un período de estabilidad en Túnez. Sin embargo, el desempleo ha venido creciendo en los últimos años y, aunque la inversión extranjera sigue afluyendo al ritmo lento de las liberalizaciones, la competencia de los mercados de oriente y la falta de integración magrebí podrían afectar a la economía tunecina. En caso de crisis, las demandas económicas de la población podrían encontrar eco en las voces más críticas y forzar a medio plazo la apertura del régimen. Mientras tanto, en Túnez siguen circulando rumores sobre la posible

enfermedad del presidente y la dificultad de articular una sucesión para la que no existen candidatos claros.

## **LIBIA.**

El régimen de Libia sigue siendo el más enigmático y el menos predecible de todo el Norte de África. En septiembre 2005, el coronel Gadafi cumplía 36 años en el poder y nada ni nadie parece desafiar su liderazgo. La sucesión sigue siendo una incógnita, aunque cada vez son mayores los signos que apuntan a la preparación de alguno de sus hijos para tomar el relevo del poder.

Tras el golpe de efecto del año 2003 en el que Gadafi renunciaba formalmente a las armas de destrucción masiva, y al apoyo al terrorismo, al tiempo que saldaba las distintas deudas reclamadas por distintos países por la participación libia en atentados terroristas (Lockerbie, caso de la discoteca La Belle en Berlín, derribo del avión de UTA, etc), el líder libio ha llevado a cabo una intensa actividad internacional intentando dirigir iniciativas regionales en un intento de recuperar protagonismo internacional. De ese modo organizaba en Sirte la quinta cumbre de la Unión Africana y la fracasada cumbre de la UMA, ya mencionada.

Sin embargo, ha sido el progresivo acercamiento y normalización de relaciones con los Estados Unidos el principal logro de la diplomacia de Gadafi en los últimos tiempos. Aun persisten las dificultades legales y las desconfianzas políticas, sin embargo, Libia desea la inversión americana y las reservas y la calidad del crudo libio son suficientemente atractivas, como para fomentar dicho acercamiento. Sin embargo, las relaciones con la Unión Europea siguen sin avanzar a causa del rechazo libio al proceso euromediterráneo y por la falta de avances satisfactorios en la solución al caso de las enfermeras búlgaras acusadas por Libia de contaminar a una serie de niños de Bengasi con el virus HIV.

## **LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA HACIA EL MAGREB.**

El gobierno de Rodríguez Zapatero, desde el primer momento, ha considerado las relaciones con el Magreb como una de las prioridades de su política exterior. Ya en su primer viaje a Marruecos, apenas una semana después de la toma de posesión, el Presidente del Gobierno recordaba esta prioridad que, desde entonces, ha sido recordada en cada ocasión por el titular de Asuntos Exteriores y por los demás miembros del Gobierno. El Ministro Moratinos ha insistido, además, en el carácter global de la política española hacia el Norte de África. En ese sentido, dicha política es continuidad de la iniciada a principios de los años noventa, durante los últimos gobiernos de Felipe González, cuando el actual Ministro de Asuntos Exteriores era Director General de África en el departamento. Sin embargo, esta política global que reconoce la importancia estratégica de la región magrebí para los intereses españoles y desea promover las mejores relaciones posibles con cada uno de los países que la componen, sin buscar equilibrios ni alianzas tácticas, fue seguida con mayor o menor fortuna desde 1996 hasta el 2004, durante los dos gobiernos de Aznar. La única quiebra de este deseo de desarrollar una política regional global y equilibrada fue la crisis política y diplomática con Marruecos que, en su sentido más estricto, se extendió desde la llamada a consultas al embajador en octubre 2001 hasta la Reunión de Alto Nivel hispano marroquí celebrada en diciembre 2003. Es cierto que durante estos dos años largos se intensificaron las relaciones bilaterales con Argelia, y con los demás países de la Región con los que se celebraron reuniones al más alto nivel político, y que tanto la visita de Estado del Presidente Buteflika a España, en octubre 2002, como la firma con Argelia de un Tratado de Amistad Buena Vecindad y Cooperación similares a los existentes con Marruecos y Túnez, significaron un fuerte impulso a las relaciones bilaterales y quisieron ser vistas como un intento de compensar o de cubrir el hueco que dejaba vacío Marruecos durante la crisis, sin embargo, no es menos cierto que tanto la visita de Estado, como la negociación del Acuerdo eran proyectos que venían preparándose desde mucho antes que estallara la crisis con Marruecos, y que tienen su origen en el viaje oficial efectuado a Argel en verano del año 2000.

El episodio de la crisis hispano marroquí, sobre el que no insistiremos, es significativo sobre la enorme dificultad para España de llevar a cabo una política magrebí equilibrada y global, teniendo en cuenta el gran peso específico que Marruecos ha tenido, tiene y tendrá en dicha política. De ese

modo, resulta paradójico que las intenciones declaradas por el actual Gobierno se han visto superadas en la realidad concediendo a Marruecos un espacio de primer orden que otros países de la región pueden considerar desequilibrado en menoscabo de las relaciones con ellos. En cualquier caso, y con independencia del deseo político del Gobierno de reforzar una relación estratégica como es la hispano marroquí, ya sea por consolidar la normalización de relaciones que se inició, es de justicia reconocerlo, a finales del último gobierno Aznar. En los dos primeros años de legislatura, los principales esfuerzos hacia el Norte de África se han concentrado en Marruecos, principalmente en torno a gestos políticos de envergadura como el viaje de Estado de SS MM los Reyes, las visitas que han realizado la gran mayoría de los miembros del Gobierno, o la reactivación del Comité Averroes, encargado de presentar iniciativas para el mejor conocimiento mutuo entre las respectivas sociedades civiles.

Esta política ha sembrado dudas sobre un posible cambio de orientación de la política de España respecto del conflicto del Sahara Occidental, pero como hemos visto antes, esta no solo no ha cambiado en lo esencial, sino que el margen de maniobra para un eventual cambio de rumbo de la misma queda limitado por las posiciones de una opinión pública y una clase política, desde el PP hasta IU, pasando por el PSOE y los partidos nacionalistas, marcadamente pro-saharai. A pesar de que los contactos con el Frente Polisario se han incrementado, incluidos los primeros desplazamientos de alto nivel (Secretario de Estado) a los campamentos de Tinduf, ha aumentado el escepticismo y cierta falta de confianza por parte de la parte saharai que percibe que la política de gestos políticos hacia Marruecos y el acercamiento a Francia han desequilibrado la tradicional neutralidad activa que ha caracterizado la política española desde el inicio del conflicto. También Argelia ha desconfiado de las auténticas intenciones del gobierno español, aunque ello no ha interferido en lo esencial de las relaciones bilaterales.

Sin embargo, es el hecho de que los principales responsables de los atentados terroristas del 11 de marzo 2004 fueran de origen magrebí, y el desafío de la inmigración ilegal que llega a España a través del Norte de África, los principales desafíos a la seguridad que conforman la necesidad de una política magrebí centrada en fomentar la estabilidad, el desarrollo y la cooperación con los países de la región. En los últimos meses se han consolidado muchos de los instrumentos de cooperación con Marruecos, Argelia y Mauritania en los ámbitos de la cooperación en la lucha antiterrorista y en la

política migratoria. Sin embargo el desafío trasciende el ámbito regional y enfrentarse al mismo requiere muchas veces un planteamiento continental o global. Esta idea es la que fundamenta el proyecto de celebrar una conferencia euroafricana que tendrá lugar en Rabat a principios del verano próximo reuniendo a los principales países de origen de las rutas migratorias, en África Occidental, de tránsito en el Magreb y de destino en la Unión Europea. El éxito de esta conferencia dependerá, en gran medida, que los dos grandes rivales magrebíes, Marruecos y Argelia, sepan ponerse de acuerdo en la necesidad de cooperar ante un desafío que afecta a todos. De producirse satisfactoriamente dicha cooperación, se habrá allanado un paso más en el camino de la total reconciliación de nuestros dos principales vecinos al otro lado del Mediterráneo.

## **CONCLUSIÓN.**

Hoy más que nunca resulta difícil contemplar la región del Norte de África desde un punto de vista unitario. El proceso de integración regional que según numerosos analistas sería la clave de la estabilidad y el despegue económico de la región, se encuentra más paralizado que nunca. Pocas veces, en una misma región podemos encontrarnos con países vecinos que emprenden sus trayectorias políticas sin tener en cuenta a sus vecinos, cuando no compitiendo ferozmente con ellos o interponiéndose en sus avances.

A la vista de los desarrollos recientes en los países de la región podemos encontrar, sin embargo, algunos rasgos comunes en todos ellos. El más llamativo es el del compromiso de cada uno de aquellos gobiernos en un proceso de reformas político y un acercamiento a Occidente, principalmente a Europa, pero también a los Estados Unidos, donde encuentran sus mercados naturales y buscan alianzas internacionales. Pero al mismo tiempo, cada uno de estos procesos de reforma tiene su límite en el deseo de los gobernantes de consolidar su poder y garantizar una sucesión controlada cuyas fórmulas no ha sido siempre resuelto.

Por otra parte, un segundo rasgo común sería la presencia de fenómenos, que siendo los mismos, amenazan con mayor o menor intensidad la estabilidad de cada uno de estos países. El riesgo más grave sería el del terrorismo, que ha golpeado con dureza en cada uno de los Estados

magrebíes cuya represión sigue siendo utilizada como pretexto para retrasar la puesta en práctica de ciertas libertades básicas consustanciales a la democracia. El radicalismo religioso existe en todo el mundo árabe, sin embargo, es en el Magreb donde aparece más contenido o encuentra cauces de manifestación política aceptados por los sistemas políticos. No es de extrañar que la oleada de reacciones populares que se desató a raíz de la cuestión de las viñetas sobre el profeta Mahoma en la prensa danesa haya tenido una manifestación popular y oficial mucho más moderada en el Magreb que en Oriente Medio. La presencia de más de cinco millones de inmigrantes magrebíes en países de la UE no es ajena a este hecho.

La segunda amenaza es el fenómeno imparable de los flujos migratorios procedentes de África subsahariana que encuentran en el norte de África no sólo un espacio en el que esperar el salto hacia Europa cuando no un lugar en el que quedarse. Durante mucho tiempo el Magreb ha sido considerado lugar de tránsito de la inmigración que se dirigía a Europa y a Europa exigían los gobernantes magrebíes responsabilidad en el control de dichos flujos. Hoy en día, con unas fronteras europeas cada vez mejor vigiladas, los países del Norte de África han tenido que asumir responsabilidades para las que carecen de los instrumentos adecuados, como se pudo comprobar recientemente en el lamentable incidente de las vallas de Ceuta y Melilla.

Por último, el gran desafío pendiente sigue siendo el de la modernización. Las apuestas políticas han sido hechas, las transformaciones sociales podrán llegar poco a poco pero ninguna de las dos se consolidará en un éxito estable si no vienen acompañadas de las adecuadas reformas económicas que implican no sólo avanzar en el proceso de liberalización y apertura de mercados sino también en combatir los malos usos, el clientelismo y la corrupción que siguen ahogando todo intento de conseguir en el norte de África sistemas abiertos capaces de afrontar el reto de la globalización.

## **CAPÍTULO SEXTO**

# **ORIENTE MEDIO: TRANSFORMACIÓN Y CONTINUISMO EN UNA REGIÓN CONVULSA**



## **ORIENTE MEDIO: TRANSFORMACIÓN Y CONTINUISMO EN UNA REGIÓN CONVULSA**

POR HAIZAM AMIRAH FERNÁNDEZ Y NATALIA SANCHA

### **ORIENTE MEDIO: TRANSFORMACIÓN Y CONTINUISMO EN UNA REGIÓN CONVULSA**

El año 2005 ha estado marcado por numerosos sobresaltos políticos en Oriente Medio. El estado de ánimo en la región en el comienzo de 2006 se caracteriza por una creciente incertidumbre y preocupación. Las tensiones regionales, en lugar de disiparse, han aumentado debido al cúmulo de presiones que llegan desde dentro y fuera de sus fronteras. Se han abierto nuevos focos de tensión, y los ya existentes continúan o se han agravado. Los elementos para una mayor inestabilidad regional en el futuro inmediato están presentes, y lo seguirán estando mientras no se desactiven. A la intervención extranjera y la ocupación militar de los Territorios Palestinos y de Iraq hay que sumar el creciente descontento social con unos sistemas políticos autoritarios y marcados por la corrupción, unas condiciones socioeconómicas que no satisfacen las expectativas de las poblaciones árabes y la amenaza del radicalismo *yihadí*. Frente a eso, algunos países han realizado intentos de reforma, aunque en su mayor parte han sido reformas embrionarias y fragmentadas que tienen un carácter más formal que renovador del sistema. El terrorismo ha continuado golpeando la región, al tiempo que los Estados poco o nada han hecho para mejorar el respeto de los derechos y libertades de sus poblaciones. Según el diagnóstico del tercer Informe sobre Desarrollo Humano Árabe, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2005, “el déficit

agudo de libertad y buen gobierno en el mundo árabe es el principal obstáculo al renacimiento árabe” (1). A juzgar por lo anterior, los motivos para el optimismo no abundan en el corto plazo.

Iraq sigue siendo el gran polvorín de Oriente Medio, cuyo riesgo de explosión parecería haberse reducido tras la aprobación de la Constitución y la celebración de elecciones legislativas en 2005. Sin embargo, Estados Unidos aún está lejos de apagar la mecha que provocó su invasión del país árabe en 2003. Algunos partidarios de la guerra pensaron que Iraq se convertiría en un ejemplo de la democracia que acabaría por extenderse por todo el mundo árabo-islámico. El tiempo juzgará, aunque por el momento eso parece más el fruto de un deseo que de una realidad. A día de hoy, Iraq es un ejemplo del peligro que entraña diseñar un sistema político alentado desde el exterior sobre la base de líneas divisorias étnico-sectarias. Habrá que esperar a que se produzca la retirada progresiva de las tropas estadounidenses para poder medir la profundidad de los cambios internos y regionales que ha causado esta aventura de *cambio de régimen*. (Véase el capítulo dedicado a Iraq en este mismo volumen).

Oriente Medio fue testigo en 2005 de un acontecimiento trascendental en su historia moderna: el asesinato en Beirut del ex primer ministro libanés Rafiq Hariri. Sus consecuencias han supuesto un terremoto político cuyas ondas de choque se han extendido por toda la región. Siria se vio forzada a retirar sus tropas de Líbano de forma precipitada y humillante, y lo que antes eran unas relaciones privilegiadas entre ambos países se han convertido en una fuente de crisis profunda y desconfianza mutua. La investigación internacional de dicho asesinato llevó al Consejo de Seguridad a aprobar distintas resoluciones, empezando por la 1595, seguida por la 1636 y por fin la 1644, cuyo efecto ha sido aumentar la presión internacional sobre el régimen de Damasco. La investigación del asesinato de Hariri implica a altos cargos de la seguridad siria en coordinación con ex-responsables del servicio de seguridad libanés, a pesar de lo cual la ola de asesinatos políticos dentro de Líbano no se detuvo. Las declaraciones del ex-vicepresidente sirio en las que acusaba a Bashar al-Asad de dar la orden para cometer dicho crimen han complicado aún más la posición de Siria. Mientras tanto, el equilibrio interno en Líbano se ha hecho más frágil. De producirse nuevos

---

(1) *Informe sobre Desarrollo Humano Árabe 2004. Hacia la libertad en el mundo árabe*. PNUD, Nueva York, 2005, pág. 4. La traducción en castellano del resumen ejecutivo está disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/ArabHuman2004/DesarrolloHumanoArabe2004\\_PNUD.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/ArabHuman2004/DesarrolloHumanoArabe2004_PNUD.pdf)

atentados contra figuras emblemáticas de la vida libanesa, se podrían reavivar los conflictos entre los diversos grupos político-confesionales, así como la ingerencia exterior en los asuntos libaneses. Si el régimen sirio se ve terminalmente acosado, no se puede descartar que trate de ensañarse con el vecino Líbano, azuzando el enfrentamiento fratricida.

En 2005 el aislamiento de Siria se hizo más visible que nunca. Diferentes decisiones políticas del régimen de Damasco han terminado poniéndolo en una situación difícil dentro y fuera del país, e incluso han merecido la desaprobación de algunos antiguos aliados. La situación comprometida en que se ha metido el presidente sirio está hoy más cerca de apearlo del poder, a él y al desacreditado régimen del Baaz, según aumentan las presiones internas (alianza de distintas fuerzas opositoras) y *laterales* (la pérdida de la baza libanesa y las acusaciones de apoyar a la insurgencia en Iraq). Los enfrentamientos, inusuales en el pasado, entre grupos armados y las fuerzas de seguridad en ciudades como Damasco, Alepo, Idleb y otras zonas del país han dejado decenas de muertos en 2005 y podrían ir en aumento en el futuro. La principal alianza internacional que conserva Siria es la República Islámica de Irán, país éste que está enfrascado en una guerra, por ahora dialéctica, con Estados Unidos e Israel.

En Irán, la llegada al poder del ultraconservador Mahmud Ahmadineyad en junio de 2005 se produjo en un momento en que el régimen de los ayatolás se siente fortalecido en todos los frentes y aspira a jugar un papel de potencia regional. La ocupación estadounidense de Iraq ha aumentado el poder de los chiíes y la capacidad de influencia de Irán en los asuntos internos de Iraq, su archirival cuando gobernaba Saddam Husein. La reanudación del programa nuclear iraní –cuyos fines son pacíficos, según el discurso oficial– es motivo de preocupación para la comunidad internacional. Los dirigentes iraníes ya han amenazado con aumentar la inestabilidad en toda la región en caso de ser atacadas sus instalaciones nucleares, lo que dispararía el precio del petróleo, ya de por sí bastante elevado a lo largo de 2005 y principios de 2006. Los dilemas a los que se enfrenta la comunidad internacional ante el caso iraní son serios y requieren actuar con firmeza, coordinación y grandes dosis de mesura.

En Arabia Saudí, la entronación del rey Abdalá tras la muerte del rey Fahd en agosto de 2005 se produjo sin sobresaltos. El hecho de que el nuevo monarca tenga 82 años no garantiza la

continuidad del sistema tal como está estructurado en la actualidad a largo plazo. Las amenazas a la estabilidad del reino, primer productor mundial de petróleo, son numerosas y están causadas principalmente por la estricta ideología salafí radical. Las elecciones municipales celebradas en el reino en 2005 fueron un hecho novedoso, aunque lejos queda de suponer un cambio importante en la estructura de poder dominada por los Al Saud. Por otra parte, Egipto fue testigo de dos procesos electorales a lo largo de ese mismo año. El primero, en septiembre, las primeras elecciones presidenciales con más de un candidato de la historia moderna de Egipto. Como no podía ser de otra forma, el vencedor fue el presidente Hosni Mubarak. El segundo, las elecciones legislativas de noviembre, permitió a los Hermanos Musulmanes quintuplicar su presencia en el Parlamento egipcio (ahora tienen el 20% de los escaños), a pesar de no ser un partido legal y de la fuerte campaña de represión llevada a cabo por las autoridades del país contra sus candidatos y seguidores. En ambos casos, la participación fue muy baja. De la capacidad de normalización de los islamistas moderados en Egipto depende en buena medida lo que ocurra con este tipo de formaciones en el resto del mundo árabe.

En Israel y Palestina, dos acontecimientos trascendentales marcarán el futuro del conflicto y, en gran medida, del conjunto de la región: por un lado, la creación en Israel del partido Kadima y la posterior desaparición política de Ariel Sharon por motivos de salud. Por otro lado, la arrolladora victoria del Movimiento de la Resistencia Islámica (Hamás) en las elecciones legislativas palestinas de enero de 2006. La inesperada desaparición de Sharon ha sumido a la sociedad israelí en un estado de desconcierto. Tras haber llevado a cabo su plan de desconexión de Gaza, y a las puertas de unas elecciones legislativas en las que su recién creado partido, el Kadima, se presentaba como vencedor, Sharon ha dejado huérfano a un proyecto hecho a su imagen y semejanza. Los resultados de dichas elecciones estarán influidos por los resultados de las legislativas palestinas. Diversos países han mostrado su negativa a tratar con Hamás mientras no renuncie al uso de la violencia y no reconozca al Estado de Israel. La paralización de las negociaciones hasta la formación del nuevo Gobierno israelí en el mes de abril de 2006 podría conllevar un coste elevado para los sectores pragmáticos palestinos, que verían su autoridad minada frente a los discursos radicales que se aprovechan de la euforia generada por el triunfo de Hamás. Una posible llegada de Benjamín Netanyahu al poder en Israel sería vista con desesperación por parte de amplios sectores palestinos y propiciaría el retorno al lenguaje de las armas como forma de comunicación en Tierra Santa.

## ISRAEL Y PALESTINA: RELEVO GENERACIONAL Y SEÍSMOS POLÍTICOS

El conflicto palestino-israelí es un elemento central de toda iniciativa de paz en Oriente Medio. La desaparición de la escena política de los dos líderes más carismáticos, Yasir Arafat y Ariel Sharon, ha trasladado las prioridades del tablero internacional hacia la recomposición del panorama político interno, aparcando el proceso de paz. Dos seísmos políticos han marcado el conflicto palestino-israelí durante 2005 y principios de 2006 abriendo numerosas incertidumbres: por un lado, la escisión del Likud y la creación del nuevo partido, el Kadima (Adelante), y por otro, la aplastante victoria del Movimiento de la Resistencia Islámica (Hamás) en las elecciones legislativas palestinas. A pesar de la retirada unilateral de las tropas israelíes de Gaza y del intento por recuperar la Hoja de Ruta, la construcción del muro de *contención* y de asentamientos en Cisjordania continúa al tiempo que no cesan los enfrentamientos armados. Las divisiones internas, la difícil solución de los temas más espinosos y las incertidumbres abiertas tras la repentina desaparición política de Sharon y el inesperado triunfo arrollador de Hamás, no permiten augurar una solución a corto plazo.

### Tras Arafat y Sharon, ¿qué nuevos interlocutores?

La desaparición de ambos personajes, pertenecientes a la generación de la creación del Estado de Israel y de la *nakba* (catástrofe) del pueblo palestino ha abierto un difícil periodo de relevo político. La sucesión política y la división interna han desestabilizado tanto el campo político palestino tras la muerte de Arafat en noviembre de 2004, como el israelí antes de la desaparición política de Sharon. La era post-Sharon está marcada por la desaparición de la figura que ha encarnado la retirada israelí de la franja de Gaza y la escisión del Likud. Igualmente, ha dejado como herencia para la política israelí un proyecto sin guía y a un partido político, el Kadima, huérfano. Las consecuencias de la muerte de Yasir Arafat fueron antagónicas, al crear cierta esperanza en la reanudación de las negociaciones y desencadenar divisiones entre los diferentes sectores políticos palestinos. Una vez resuelto el obstáculo que Israel planteaba sobre la *falta de interlocutor* tras el recambio político que llevó a Mahmud Abbas (Abu Mazen) a la presidencia, el

Cuarteto (Estados Unidos, la UE, Rusia y la ONU) intentó reavivar la primera fase de la Hoja de Ruta.

Tras la victoria de Hamás en las legislativas palestinas celebradas el 25 de enero de 2006 en presencia de observadores internacionales, el argumento de la *falta de interlocutor* palestino válido vuelve a cobrar protagonismo. Los resultados de las elecciones palestinas han dado lugar a dos situaciones paradójicas. Por un lado, la victoria de Hamás le sitúa en una posición contradictoria al estar simultáneamente presente en el Gobierno palestino y en las listas de organizaciones terroristas del Departamento de Estado estadounidense (desde 2001) y de la UE (desde 2003). Por otro lado, la comunidad internacional, principal impulsor de las iniciativas de *democratización* en la región, se plantea renunciar al diálogo con un partido elegido democráticamente.

Tanto la UE y Estados Unidos como el primer ministro israelí en funciones, Ehud Olmert, se oponen al diálogo con Hamás si antes no abandona las armas y reconoce al Estado de Israel. Las amenazas de retirar la ayuda económica a la Autoridad Nacional Palestina (ANP) podrían privar a los funcionarios palestinos de los recursos necesarios para su supervivencia (500 millones de euros que aportó la UE en 2005 y 150 millones de dólares que la Administración estadounidense tenía previstos entregar en 2006). No obstante, tanto Israel como la comunidad internacional se han abstenido de tomar ninguna medida drástica inmediata y observan con impaciencia las primeras decisiones de Hamás.

### **Retirada de Gaza vs. ampliación de los asentamientos y del muro de *contención***

En abril de 2004 Sharon presentó el plan de retirada unilateral que fue aprobado por el Parlamento israelí, la Knesset, culminando con la evacuación de Gaza y de cuatro enclaves del norte de Cisjordania tras 38 años de ocupación y la creación de la primera frontera internacional de la ANP. Sharon demostró su determinación de proseguir con el plan de retirada, que contaba con el apoyo de entre el 60-70% de los israelíes, a pesar de que ello supusiera su salida del Likud. Desde la segunda Intifada, Israel habría destinado más de 1.000 millones de euros anualmente para mantener a 10.000 soldados en los Territorios Palestinos. La evacuación ha afectado al 3,5% del total de los

colonos en dichos Territorios, que ocupaban el 1% de la franja de Gaza. Tanto la unilateralidad del plan, como la creación de una zona de seguridad en el norte de Gaza permiten a Israel establecer las reglas del juego. Igualmente, la ausencia de coordinación ante la retirada fortaleció la posición de Hamás e impidió un eficaz relevo de las fuerzas de seguridad palestinas.

Según numerosos analistas, Sharon habría cedido en Gaza para asegurarse posteriormente la anexión de las colonias más importantes de Cisjordania. Según el diario británico *The Guardian*, la UE estaría retrasando la publicación de un informe elaborado por diplomáticos europeos y remitido por el Consulado británico en Jerusalén. En este informe se señala la voluntad por parte de Israel de anexionar la totalidad de Jerusalén mediante la expansión de las colonias, contraviniendo los acuerdos internacionales. De esta forma, la demografía se convierte en un arma en la que los colonos servirían para contrarrestar la alta tasa de natalidad palestina. Por otro lado, continúa la construcción del muro de *contención*, parte de cuyo trazado transgrede las fronteras de 1967, absorbiendo junto con las colonias 9,5% del territorio palestino.

### **Seísmos políticos: Kadima y Hamás**

Ariel Sharon protagonizó un seísmo político al anunciar en noviembre de 2005 su retirada del Likud y la creación del partido Kadima, desencadenando una *sangría política* al atraer a este partido tanto a laboristas como a miembros del Likud y del partido laico Shinui. Tras el súbito infarto cerebral que apartó a Sharon de la vida política, Ehud Olmert ocupó el cargo de primer ministro interino y será posiblemente el próximo candidato a la sucesión. Mientras el Kadima sigue mejorando su posición en los sondeos, la marcha de Sharon deja tras de sí varios *perdedores*. Saúl Mofaz y Simón Peres, antiguos contrincantes de Benjamín Netanyahu y Amir Peretz, respectivamente, podrían ganar en el Kadima lo que perdieron en sus propios partidos.

En el campo palestino, la muerte de Arafat, figura de consenso entre los diferentes grupos palestinos, ha llevado a la escisión interna de Fatah entre sus antiguos fieles (los *tunecinos*) y la *nueva guardia* liderada por Marwan Barguti. Las prioridades de Hamás se han visto modificadas, trasponiendo su lucha contra Israel hacia una batalla política contra Fatah. Con la obtención de 76 de

los 132 escaños del Consejo Legislativo palestino frente a los 43 obtenidos por Fatah, Hamás tiene vía libre para impulsar un nuevo Gobierno. Consciente de la reprobación israelí e internacional, sus líderes se han posicionado en un primer momento a favor de un Gobierno de unidad nacional, lo que se ve dificultado por la dimisión del primer ministro Ahmed Qurei y de su gabinete.

Este aplastante triunfo supone un nuevo escollo de naturaleza radicalmente diferente en el contencioso palestino-israelí. Los palestinos han expresado un voto de castigo hacia los diez años de Gobierno de Fatah, y en particular frente a la vieja guardia, así como a los años de corrupción e ineficacia de sus políticas sociales. Hamás ha visto crecer su popularidad gracias a su omnipresencia en la esfera social, a su discurso firme que le posiciona como única alternativa política sólida y al protagonismo que se le otorga como artífice de la retirada de las tropas israelíes de Gaza. Asimismo, estos resultados no se pueden disociar del legado que ha dejado Ariel Sharon (políticas de mano dura, retiradas unilaterales, construcción del muro y cierre de posibilidades de diálogo).

Con mayoría absoluta en el Parlamento, Hamás es consciente de que deberá delegar los puestos clave en la negociación con Israel a aquellos interlocutores que sean aceptados por la comunidad internacional. Ante la decepción expresada por los seguidores de Fatah y las grietas abiertas en su seno, el partido se enfrenta a un difícil momento de reconversión política. Por otro lado, el sector *pragmático* de Hamás deberá lidiar con los líderes más radicales del movimiento y frenar la inercia de la resistencia armada. La contradicción en las directrices que emanan de los líderes de Hamás puede suponer un importante freno para una mayor coherencia política y el cese de la violencia.

### **Incertidumbre política**

La incertidumbre y los sobresaltos han marcado las relaciones israelo-palestinas en este último año. La validez del nuevo Gobierno palestino como interlocutor a nivel internacional dependerá de los pasos que dé Hamás en dos temas cruciales: el abandono sin paliativos de la violencia, con el consiguiente desarme de sus milicias o su integración en un ejército palestino, así como el reconocimiento del Estado de Israel. Asuntos como el derecho al retorno de los refugiados, la

liberación de los presos políticos, el fin de la ocupación y Jerusalén Este como capital siguen presentes en el programa electoral de Hamás. En el lado Israelí, el programa de Kadima contempla Jerusalén como capital del Estado judío. Tras la composición de un Gobierno palestino y de las elecciones israelíes, queda pendiente retomar el maltrecho proceso de paz. Las próximas elecciones israelíes se debatirán entre el compromiso del electorado con el proyecto del Kadima y la posible radicalización de los votantes ante la nueva presencia de Hamás. Esta última opción podría favorecer a un candidato como Netanyahu que simbolice la política de mano dura con los palestinos. Mientras, la comunidad internacional observa cómo se esfuma por enésima vez una oportunidad de paz.

## **SIRIA: DILEMAS DE UN RÉGIMEN ACOSADO**

Siria es uno de los países de Oriente Medio que ha sufrido los cambios más drásticos en este último año. Su poder se ha visto afectado tanto en el frente interno como a nivel regional e internacional. Tras el asesinato de Rafiq Hariri, la humillante retirada de las tropas sirias de Líbano tras 30 años de permanencia corre el riesgo de privar al Gobierno de Bashar al-Asad de su mejor arma de presión regional y ha logrado que actores tanto regionales (Arabia Saudí, Egipto) como internacionales (Francia, Estados Unidos y la ONU) se sumen a las presiones. La pérdida de poder en Líbano priva a Siria igualmente de un pulmón económico que proporciona un mercado laboral para unos 500 000 trabajadores sirios, una fachada marítima mas amplia y un amplio mercado financiero. Finalmente, los cambios acaecidos en Siria aparecen más bien como una medida reactiva de repliegue del Estado con el objetivo de consolidar un poder fuerte que permita maniobrar al Gobierno de forma más sólida y coherente.

### **¿Cambio de régimen o nuevo statu quo?**

Bashar heredó un régimen forjado durante 30 años del que intenta dejar de ser el heredero cautivo. Su padre, Hafez al-Asad, instauró las reglas del juego político de suma cero entre los diferentes centros de poder que configuran el modelo de *autoritarismo plural* sirio: el partido Baaz,

el Ejército, los servicios de seguridad y la elite político-económica. Ambas opciones: mantener el sistema establecido por Hafez o realizar cambios abruptos, implican arriesgar la supervivencia del régimen. Bashar debe encontrar la justa medida entre reforma y control. El riesgo de un posible resurgir del radicalismo islámico como consecuencia de una apertura política es uno de los argumentos que el régimen, como otros Gobiernos árabes, utiliza para retrasar los cambios.

El presidente sirio ha logrado renovar a la mitad de los altos cargos del Mando Regional apartando a las personalidades más representativas de la *vieja guardia* y posicionando en su lugar a personas de confianza, de la nueva elite y de su familia. Su hermano, Maher al-Asad, dirige la Guardia Republicana. La familia está igualmente presente en la esfera económica. Tras el asesinato de Hariri, el jefe de los servicios de información militar, Hassan Khalil, fue jubilado y sustituido por el cuñado de Bashar, el general Asef Chawkat. Estos cambios ponen de manifiesto el temor de Bashar ante una posible tentativa de *golpe de palacio*. Al consolidar su poder y librarse de la oposición interna, tan sólo dependerá de la voluntad de Bashar el acelerar u obstruir las reformas.

### **Las reformas que no llegan**

Ninguna medida drástica fue tomada durante el décimo Congreso del Baaz, celebrado entre el 6 y el 9 de junio de 2005, cuyo objetivo declarado era promover la reforma interna. Las expectativas se tornaron una vez más en escepticismo. El debate más importante lo protagonizó la posible modificación del artículo 8 de la Constitución según el cual “el Baaz es el partido dirigente de la sociedad y del Estado”, y que podría dar lugar a una nueva ley de partidos. Igualmente, se discutió la limitación de la aplicación del estado de excepción, en vigor desde 1963, a aquellas cuestiones relacionadas con la “seguridad estatal”. Sin embargo, no se ha discutido la anulación de la ley 49 que estipula la pena de muerte para todo miembro de los Hermanos Musulmanes. Ante la cerrazón de la esfera política, las reformas se hacen más urgentes en el ámbito económico. Las industrias estratégicas siguen bajo el monopolio estatal. La combinación de la arraigada corrupción junto con la miríada de leyes, regulaciones y enredosa burocracia constituyen un eficaz freno para cualquier potencial inversor privado. La economía siria debería obtener una tasa de crecimiento anual del 7% (fue del 2,4% en 2004) para paliar la alta tasa de paro (cercana al 20%) y absorber la media de

300.000 trabajadores que se incorporan cada año al mercado laboral. El Gobierno se ve en un callejón sin salida entre la necesidad de crear puestos de trabajo y atraer la inversión privada necesaria para que el país sea aceptado en las instancias internacionales y dar respuesta al descontento social.

### **El asesinato de Hariri: detonante para el cambio**

El asesinato del ex primer ministro libanés Rafiq Hariri junto a otras 22 personas el 14 de febrero de 2005 fue el detonante que aceleró una serie de cambios, y en concreto la vertiginosa retirada de las tropas sirias de Líbano. Ya sea obra consensuada del Gobierno o a sus espaldas, este acontecimiento ha marcado un revés para el régimen sirio. Las presiones no se hicieron esperar embarcando en un mismo grupo tanto a aliados regionales como internacionales. La retirada de cerca de los 15.000 soldados sirios se realizó en un clima hostil y marcado por las continuas manifestaciones tanto en Líbano como en Siria en contra y a favor de la misma. No obstante, es difícil creer que se hayan retirado efectivamente los miles de miembros de los servicios secretos (*mujabarat*) sirios establecidos durante tres décadas en Líbano. Las primeras conclusiones de la investigación internacional llevada a cabo por el fiscal alemán Detlev Mehlis inculpan a “altos cargos de la seguridad siria en coordinación con ex responsables del servicio de seguridad libanés” y señalan al hermano y al cuñado de Bashar. El suicidio del antiguo jefe de los servicios militares de información sirios en Líbano, Ghazi Kanaan, y la serie de asesinatos de periodistas y políticos críticos con el Gobierno sirio han agravado aún más la situación.

Las declaraciones del antiguo vicepresidente sirio, Abdel Halim Jaddam, han ido subiendo de tono hasta llegar a acusar a Bashar de dar la orden de asesinar a Hariri. Jaddam ha declarado ante la comisión de investigación de la ONU en París, donde reside desde que dimitió de sus funciones en junio de 2005. A pesar de negar que sus declaraciones estén motivadas por ambiciones políticas en un futuro Gobierno sirio, Jaddam ha declarado que “Este régimen no puede ser reformado. La única opción es derribarlo”. En el revuelo, el ex vicepresidente ha propiciado la entrada en escena en el debate del futuro de Siria del hermano de Hafez, Rifaat, que fue expulsado del país tras intentar hacerse con el poder. Estas declaraciones podrían llevar a otros altos cargos a abandonar el barco

antes de que llegue la tormenta, poniendo en un serio compromiso al régimen sirio frente a la comunidad internacional en general, y frente a las represalias de Washington en particular.

### **Presiones internacionales**

Mientras que la segunda guerra del Golfo consagró a Siria en su rol de actor regional y le acercó en los primeros meses a la Administración estadounidense, las consecuencias de la invasión de Iraq han tenido el efecto contrario. Entre Washington y Damasco las relaciones se convirtieron progresivamente, y con la presión israelí de telón de fondo, en un diálogo de sordos. Las exigencias de Washington fueron formuladas en mayo de 2003 por el secretario de Estado, Colin Powell. Bajo presiones norteamericanas, se introdujo en 2004 una cláusula sobre armas de destrucción masiva en el acuerdo de asociación con la Unión Europea. Las concesiones hechas por el régimen sirio (la relativa contención de los grupos armados y su expulsión de Damasco) y la cooperación de sus servicios de información no fueron suficientes pruebas para Estados Unidos, ni Siria se sintió recompensada.

El influyente núcleo neoconservador en el seno de la Administración Bush optó por aumentar las presiones económicas votando en diciembre de 2003 la Syria Accountability and Lebanon Sovereignty Act (SALSA). A la presión económica se suma la presión política ante la inevitable comparación entre el destino del régimen baazista iraquí y el futuro del régimen baazista de Bashar. Sin embargo, el recambio político se ve obstaculizado en Siria por la ausencia de una alternativa sólida y creíble, a pesar de que, por primera vez, la oposición ha aprovechado la coyuntura y se ha mostrado unida en la “Declaración de Damasco”. Bajo la presión internacional, actores internos podrían aprovechar la situación, confirmando los temores de Bashar, y empujar al régimen sirio bien a la reforma o bien a su recambio. No obstante, parece que la clave para reducir las presiones externas y propiciar un acercamiento con Washington está en Tel Aviv.

### **LÍBANO: REVOLUCIÓN INTERNA Y RECOMPOSICIÓN REGIONAL**

El asesinato del antiguo primer ministro libanés, Rafiq Hariri, en febrero de 2005 detonó el polvorín libanés en lo que se ha dado en llamar la *Revolución de los Cedros*. No obstante, si en un

primer momento la primavera libanesa parecía manifestarse de forma multiconfesional y apuntaba a una reforma política, los resultados de las posteriores elecciones legislativas truncaron numerosas esperanzas y contribuyeron a reconfigurar el panorama político libanés y las expectativas regionales. Aferrada al cumplimiento de la resolución 1559 de la ONU, la comunidad internacional prosigue las presiones en pro del desarme de la milicia chií Hezbolá. Los nuevos actores políticos internos se repositionan en alianzas heterogéneas y muestran cierto recelo ante las injerencias externas. La experiencia de la guerra civil (1975-1990) y la consiguiente ocupación siria han permitido a Líbano aprender la lección y por el momento existe un consenso sobre la necesidad de resolver los temas espinosos internamente. Sin embargo, también existe un temor creciente de que, una vez más, y en el marco de la actual tensión en Oriente Medio, Líbano se convierta en el escenario de luchas ajenas.

### **En el fervor de la *Revolución de los Cedros***

El 5 de marzo Bashar al-Asad anunció la retirada de las tropas sirias de Líbano, terminando así con la *pax siriana* y 30 años de ocupación. El anuncio de la retirada fue seguido por manifestaciones de masas por parte de los partidarios y de los opositores cuyo paroxismo se alcanzó el 8 y 14 de marzo. La primera reunió al frente partidista en la plaza Riad al-Sulh, y la segunda a la oposición en la plaza de los Mártires. Si la manifestación liderada por Hezbolá fue un claro agradecimiento hacia Damasco, no tan claro es que fuera un llamamiento a su permanencia en Líbano. Por su lado, el Movimiento del Futuro, con el hijo de Rafiq Hariri, Saad, a la cabeza, marchó junto con cristianos, maronitas y suníes felicitándose de la retirada siria y llamando al esclarecimiento del asesinato de Hariri.

Varios actores se han visto propulsados al primer plano político tras los últimos acontecimientos. Saad Hariri se ha aliado con el líder druso del Partido Socialista Progresista, Walid Yumblat. El general maronita Michel Aoun ha sido otro de los protagonistas al regresar de su exilio en París y liderar el Movimiento Patriótico Libre. Aoun simbolizó la resistencia frente a la ocupación siria por la que pagó con su expulsión del país y el abandono de la jefatura del Ejército en 1990 que pasó a manos del actual presidente Emile Lahoud. Por último, el secretario general de Hezbolá, Hasan Nasrallah, anunció su entrada en el juego político rompiendo con la tradicional

postura de no participación. Ante estos cambios, la euforia inicial despertó grandes expectativas, tanto entre la población libanesa que vio el germen de una reforma política y electoral que llevaría a un Gobierno *desconfesionalizado* más representativo y participativo, como entre la comunidad internacional.

### **Elecciones de 2005, ¿el fin de la primavera libanesa?**

La extensión del mandato de Emile Lahoud en 2004, bajo presión siria, culminó con el asesinato de Rafiq Hariri y desencadenó la revolución del panorama político para las elecciones legislativas de mayo-junio de 2005. Ante la urgencia de las elecciones, no se logró zanjar uno de los principales obstáculos para un Gobierno representativo: la ley electoral. Elaborada en 2000 bajo tutela siria, la actual ley electoral está basada en el reparto demográfico de la década de 1930, por lo que resulta poco representativa del electorado. Las diferentes confesiones de los 3,7 millones de libaneses –en total existen 17 grupos religiosos diferentes– dificultan el equilibrio político, y las importantes poblaciones venidas de fuera, como la palestina (estimada en 250.000 personas) y la siria (cerca de 500.000), aumentan su fragilidad.

Frente a las manifestaciones multiconfesionales de marzo, las elecciones estuvieron precedidas por alianzas oportunistas y heterogéneas, y concluyeron con el voto sectario. El resultado de las elecciones ha sorprendido por la poca fuerza de la coalición de la oposición que obtuvo 72 de los 128 escaños del Parlamento, y la importante presencia del partido de Aoun con 15 escaños. La coalición pro-siria obtuvo 35 escaños. Fuad Siniora pasó a ocupar el cargo de primer ministro, mientras que el debilitado Lahoud continuó como presidente ante la ausencia tanto de un sustituto fuerte como del consenso de las dos terceras partes del Parlamento. La parálisis política interna está marcada tanto por la incompatibilidad del tándem Lahoud-Siniora, como por las incertidumbres abiertas por la comisión de investigación de la ONU y el posterior enjuiciamiento cuya fórmula está aún por determinar.

### **Líbano: tablero de enfrentamientos nacionales, regionales e internacionales**

Los cambios internos ocurridos en Líbano han modificado su papel tanto en el tablero regional como en el internacional y han aumentado la desconfianza entre los actores políticos. El total cumplimiento de la resolución 1559 del Consejo de Seguridad, que estipula la retirada de las tropas sirias pero también el desarme de las milicias, y en concreto de Hezbolá, ha abierto brechas internas. Igualmente, la posible implicación de Bashar al-Asad en el asesinato de Hariri, sumado a la inestabilidad regional tras la invasión de Iraq, ha reavivado el interés regional por influir en el Gobierno libanés. Por último, y con la coyuntura de Oriente Medio de fondo, las potencias internacionales intentan posicionarse.

A nivel interno, parece prevalecer el consenso sobre dos puntos delicados. Por un lado, a pesar de aceptar el trabajo de la comisión de investigación, no se pretende conceder mayores poderes a la comunidad internacional que sirvan para presionar a Siria, y por otro, se considera el posible desarme de Hezbolá como un asunto interno. Los ataques perpetrados por Hezbolá contra el Ejército israelí en estos últimos meses han hecho que las presiones para su desarme aumenten. Sin embargo, a nivel interno Hezbolá ha sido considerado como defensor nacional y su prestigio ha aumentado tras la retirada israelí del sur de Líbano en mayo de 2000. Sus reivindicaciones siguen centrándose en el territorio de las granjas de Chebaa, cuya soberanía reclama Líbano. Las retiradas israelí y siria afectan de forma distinta a Hezbolá, que, en los últimos meses, se ha posicionado más como defensor de la población chií que del conjunto de la población libanesa. No obstante, ante el temor de un posible enfrentamiento de una coalición liderada por Estados Unidos contra Siria, el desarme de Hezbolá aparece para algunos libaneses como una concesión frente a Israel. Tras una larga trayectoria de resistencia contra Israel, Hezbolá ha logrado formar parte del Gobierno libanés. Su posible desarme y normalización política puede sentar un precedente para aquellos grupos que, mediante la resistencia armada, opten a una victoria política. En el caso de Hezbolá se da la circunstancia de que es un grupo clave en la lucha contra Israel, y que cuenta con el apoyo de Siria e Irán, países catalogados por Estados Unidos dentro del *eje del mal*.

A nivel regional, se establecen dos campos. Por un lado, tanto Egipto como Arabia Saudí estrechan sus relaciones con Líbano con el objetivo de contrarrestar la presencia chií representada

por Irán, Siria y el nuevo Gobierno iraquí. Por su parte, tanto Siria como Irán podrían utilizar a Hezbolá como instrumento para sembrar el caos en Líbano y distraer la atención internacional hacia los Territorios Palestinos en un momento de creciente presión contra sus regímenes.

En el frente internacional, la presión se desvía hacia el desmantelamiento de las milicias de Hezbolá. En virtud de la resolución 1636 (punto I-4) se incrementan las presiones sobre la vinculación y apoyo a grupos terroristas por parte de Siria. No obstante, no se explicitan las posibles sanciones. Si la invasión de Iraq sembró la discordia entre Francia y Estados Unidos, el caso de Líbano ha tenido el efecto inverso. Mientras París tendría interés en proteger su influencia en Líbano así como sus intereses económicos, Washington persiste en la lucha contra el terrorismo y su particular batalla contra Siria con la intención de convertir Líbano en un modelo democrático para la región.

### **EGIPTO: ¿REFORMAS O DEMOCRACIA NEUTRALIZADA?**

El panorama político egipcio se ha visto alterado en 2005 por varios acontecimientos de diversa índole. La serie de atentados que ha sufrido Egipto han aumentado el temor por un posible auge del radicalismo islámico. Las presiones internacionales encabezadas por Estados Unidos se suman a la proliferación de las protestas internas. Tras 24 años en el poder, Hosni Mubarak anunció la revisión del artículo 76 de la Constitución. La modificación de este artículo permite que candidatos independientes se presenten a las elecciones. Sin embargo, para poder hacerlo, los candidatos deben obtener el apoyo de 250 miembros de los cuerpos representativos: 65 de los 454 miembros del Parlamento, 25 de los 264 escaños del Consejo Consultativo, así como de 14 de las 26 provincias. A pesar de que esta medida va más allá de las establecidas en 1976 por Sadat, quien abrió el campo político a un *multipartidismo de conveniencia*, el paquete de reformas que la han acompañado neutraliza sus efectos al dificultar las condiciones para la elección de candidatos. No obstante, una vez abierta la caja de Pandora y ante el éxito relativo de los Hermanos Musulmanes en las elecciones legislativas de noviembre de 2005, puede que la nueva candidatura de Mubarak se convierta en un periodo de transición hacia un multipartidismo real. Todo dependerá de la inteligencia y solidez con que actúe la oposición política, más allá de los movimientos de protesta

social, y si logran consolidar los partidos mediante programas políticos concretos y el afianzamiento de su base social.

### **Presiones y agitación social**

Los atentados de octubre de 2004 conmocionaron al país, afectando al sector turístico y aumentando paradójicamente la cooperación entre Israel y Egipto. Estados Unidos ha demostrado su capacidad de presión sobre el régimen, pero no parece estar dispuesto a forzar la maquinaria egipcia más allá de sus límites. Egipto ha logrado imponerse como negociador indispensable en los diversos conflictos regionales y anfitrión de numerosos acuerdos y cumbres árabes, por lo que sigue siendo un importante aliado en la zona.

Los pocos movimientos de protesta que se hacían públicos concernían cuestiones de carácter internacional. La evolución que se ha producido dentro del propio movimiento contestatario ha sido la metamorfosis de los eslóganes que han perdido paulatinamente su carácter internacional para mutar en reclamos de orden interno. Aunque liderado inicialmente por la alianza de naseristas y comunistas, el Movimiento Egipcio para el Cambio, más conocido como Kifaya (Basta), ha logrado reunir a los partidos al-Wafd y al-Ghad y a miembros de los Hermanos Musulmanes –a pesar del cauto distanciamiento que mantiene su guía Mohamed Mehdi Akef– en las manifestaciones de protesta a favor de unas reivindicaciones comunes. A pesar de que las reivindicaciones son de corte político (anulación del estado de excepción en vigor desde 1981, libertad de prensa, separación de poderes, liberación de los presos políticos, etc.), el descontento social se alimenta sustancialmente de los problemas socioeconómicos. El movimiento se opone igualmente a un quinto mandato de Mubarak así como a que su hijo, Gamal, sea su sucesor. La represión de las manifestaciones y los arrestos de miembros de la oposición contradicen las medidas de apertura anunciada por el régimen. Sin embargo, este movimiento de protesta ha permitido que se cree un clima de discusión y crítica política dentro de la sociedad.

## **Medidas de reforma y leyes que las neutralizan**

Las nuevas medidas anunciadas podrían implicar una serie de reformas reales en las próximas elecciones presidenciales de 2011. La euforia inicial no ha logrado por el momento que se consolide un frente unido capaz de establecer un programa político sólido y de competir con el Partido Nacional Democrático (PND) en el poder. Las leyes que han venido a concretar la revisión del artículo 76 de la Constitución dificultan los requisitos de elegibilidad de los candidatos, quienes deben obtener el apoyo del 5% del Parlamento (controlado por miembros del PND). Asimismo, el periodo de la campaña electoral ha sido reducido a 21 días y la realización de las elecciones presidenciales a un día, impidiendo así un eficaz control judicial. Las elecciones presidenciales de septiembre de 2005 se libraron frente a otros nueve candidatos y se caracterizaron por un índice de participación de tan sólo el 23%. La victoria de Mubarak con el 88,5% de los votos se vio empañada por las denuncias de fraude electoral por parte de ONG y jueces independientes, así como por la ausencia de observadores internacionales. Sin embargo, por primera vez desde 1981, Mubarak ha tenido que salir a ganarse el voto del electorado.

## **La alternativa política**

Debido a la exclusión de los partidos independientes del campo político, el ámbito de las organizaciones sociales ha sido el catalizador de las protestas. A la falta de libertad política se suma la continua devaluación de la libra egipcia, junto con la escasez de viviendas, la ineficacia del sistema educativo, la elevada tasa de paro y el auge de la pobreza en el país árabe más poblado, con cerca de 77 millones de habitantes (la cuarta parte de la población árabe). Por el momento, los Hermanos Musulmanes han demostrado ser la alternativa más sólida. Tolerados pero ilegales, la base social de este movimiento variaría entre los 30.000 y los dos millones. La islamización de la sociedad, que tal vez asocie al movimiento islamista con la necesaria transparencia capaz de frenar la corrupción actual, se hace cada vez más palpable. En ello ha jugado un importante papel la amplia red de mezquitas y centros asociados capaces de llegar a todo el país y llenar, en parte, el vacío social que deja el Estado. Los amplios recursos económicos de que disponen dejan entrever que el apoyo no se restringe a la base popular, sino que se extiende a las clases pudientes. Los Hermanos

Musulmanes han sabido capitalizar su apoyo social en el campo político obteniendo en las elecciones legislativas de noviembre una presencia histórica en el Parlamento con 88 escaños frente a los 17 que obtuvieron en el año 2000.

Debido a su edad (77 años) y a su estado de salud, puede que Mubarak aproveche este mandato, tal vez el último, para mejorar las condiciones económicas y ganar cierta legitimidad que le permita afianzar a su hijo en la lucha por la sucesión. Un escenario positivo lo constituiría la consolidación de una coalición política laica que ofrezca una alternativa política frente a los Hermanos Musulmanes y rompa así el nuevo *bipolarismo político*. Ante las perspectivas de reforma, el peor escenario sería la fragmentación de los partidos políticos, lo que favorecería a los intereses del PND en el poder. El avance hacia un sistema democrático dependerá de la actitud del Gobierno hacia los Hermanos Musulmanes, que deberá optar entre su legalización o su exclusión mediante una mayor represión. Asimismo, una vez asentados en el Parlamento, los Hermanos Musulmanes pueden optar por seguir su estrategia de moderación y apertura política, pero podrían tender hacia una islamización de la esfera social, ya que el componente religioso es lo que diferencia a este grupo de los partidos laicos.

## **ARABIA SAUDÍ EN 2006: RETOS Y AMENAZAS A LA ESTABILIDAD**

Hasta hace pocos años, Arabia Saudí estaba considerado como uno de los países más estables del mundo. La combinación del control policial, un régimen ultraconservador, la bonanza económica y la alianza estratégica con Estados Unidos garantizaban la estabilidad del reino y su continuidad como primer productor mundial de petróleo. Sin embargo, a día de hoy existen cuatro dinámicas simultáneas que amenazan con romper esa estabilidad: 1) a nivel interno, existen serios problemas socioeconómicos ligados a la presión demográfica y al desempleo entre la población nativa; 2) la amenaza *yihadí* se cierne sobre el reino saudí, como demuestran los atentados y los frecuentes enfrentamientos armados por todo el país; 3) a nivel regional, la nueva configuración de fuerzas tras la invasión de Iraq ha fortalecido el papel de Irán –archirival de Arabia Saudí– en el Golfo Pérsico, así como el de la comunidad chií de Iraq; y 4) a nivel internacional, las relaciones

entre Arabia Saudí y Estados Unidos están deterioradas desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, en los que 15 de los 19 autores eran saudíes.

### **Nuevo monarca y continuidad del sistema**

El hecho más relevante de 2005 a nivel interno fue la muerte en agosto por enfermedad del rey Fahd a los 84 años. La llegada al trono de su hermanastro Abdalá –quien gobernó el país de facto durante la última década– se produjo sin sobresaltos. Sin embargo, la continuidad del sistema en su forma actual no está garantizada a largo plazo debido, entre otros factores, a la avanzada edad del nuevo monarca (82 años). A pesar de ser una figura carismática y de haber promovido medidas liberalizadoras a escala limitada, el rey Abdalá es visto como un *monarca de transición*. No parece que otros príncipes le vayan a disputar el trono –los tres más influyentes tienen más de 70 años–, aunque sí existe entre ellos una pugna más o menos encubierta para posicionarse de cara a la próxima sucesión. Llegado ese momento, existe el riesgo de que se rompan los equilibrios entre las distintas facciones de la familia real que ahora le permiten ejercer su dominio absoluto a partir de un consenso interno. La generación de los nietos del fundador de la dinastía, Abdelaziz Al Saud, jugará un papel decisivo en esa transición, y la diversidad de posiciones dentro del régimen será más visible.

El rey Abdalá se enfrenta a la necesidad de introducir reformas de gran calado, sobre todo en el sistema de reparto de poder, aunque antes tendrá que enfrentarse al ala dura de la familia real que no dudará en utilizar la amenaza *yihadí* para frenar las medidas que le puedan restar cuotas de poder. Hasta ahora las reformas se han limitado a temas de seguridad, con la creación de un renovado Consejo de Seguridad Nacional, en el que están presentes las principales figuras de la familia real. Las presiones internas y externas obligaron a celebrar elecciones municipales a nivel nacional entre febrero y abril de 2005. Éstas podrían considerarse un hito histórico y una muestra del gradualismo en la reforma política que seguirá el país. Sin embargo, las mujeres fueron excluidas como candidatas y votantes, el índice de participación fue bajo y las competencias transferidas a los consejos locales muy limitadas. Los principales vencedores fueron los islamistas conservadores.

Queda por ver cómo se articulan estos cambios con la necesidad de predicar una visión menos radical y rigorista del islam en el reino saudí.

### **Problemas socioeconómicos**

Arabia Saudí cuenta con unas reservas comprobadas de más de 264.000 millones de barriles de petróleo (la cuarta parte de las reservas mundiales), y una producción diaria de más de 9 millones de barriles de crudo. Con el precio del barril de petróleo rondando los 65 dólares, Arabia Saudí ha generado unas enormes rentas de los hidrocarburos (150 mil millones de dólares en 2005, un 30% más que el año anterior), y ha terminado el ejercicio de 2005 con un superávit de 57 mil millones de dólares. Sin embargo, según algunos cálculos, el 30% de la población activa saudí menor de 30 años está desempleada. A eso hay que sumar que cerca del 50% de la población tiene menos de 18 años.

Se espera que la reciente incorporación de Arabia Saudí a la Organización Mundial de Comercio (OMC), tras 12 años de negociaciones, contribuya a liberalizar los mercados del reino y fomentar las inversiones extranjeras. Los problemas más acuciantes a los que se enfrenta la economía saudí siguen siendo la creación de empleo, sobre todo entre los jóvenes, y la diversificación de sus sectores productivos. Asimismo, existe una excesiva dependencia de la mano de obra extranjera, que es menos costosa y más cualificada y flexible que la local, y representa cerca del 90% del sector privado. Todo esto está generando un creciente grado de malestar social, que es aprovechado por los predicadores salafíes, quienes denuncian la corrupción de la familia real y luchan por imponer su *verdad* al mundo por la fuerza.

### **Amenaza yihadí**

Arabia Saudí es, sin duda, uno de los terrenos más fértiles para la propagación de la ideología salafí radical. La fuerza política de esta ideología no ha dejado de crecer en los últimos años. Sus seguidores acusan al régimen de Al Saud de traicionar a la *umma* (nación islámica) y al islam por su apoyo a Estados Unidos en la llamada “guerra contra el terrorismo”. La eliminación por parte de la

policía saudí de media docena de líderes militares de al-Qaeda en la Península Arábiga durante los últimos dos años ha hecho que sus integrantes se encuentren a la defensiva. Por ello, éstos se sienten presionados para demostrar que siguen siendo una fuerza militar a la que hay que tener en cuenta. Es posible que se produzca un periodo de calma relativa durante el cual la rama saudí de al-Qaeda trate de recuperarse de los últimos golpes recibidos mediante la introducción de cambios en su estructura, liderazgo y métodos. No obstante, es de prever que el fenómeno *yihadí* siga presente en la cuna del islam durante largo tiempo, e incluso alcance niveles más elevados de notoriedad.

El movimiento *yihadí* saudí puede verse fortalecido con el retorno desde Iraq de combatientes experimentados y curtidos en el campo de batalla, como ya ocurriera en el caso de los “afganos árabes” durante la década de 1990 tras luchar contra el Ejército soviético. El uso de Internet está facilitando la comunicación entre elementos radicalizados, y se cree que entre los funcionarios del Estado y cuerpos de seguridad saudíes existen numerosos simpatizantes de al-Qaeda y su estrategia global. A esto contribuye que los sentimientos antiestadounidenses son ampliamente compartidos por la población. El precio que tendría que pagar el Gobierno saudí si decide llevar a cabo una ofensiva en todos los frentes contra el salafismo *yihadí* sería muy elevado. Incluso podría minar seriamente los apoyos que recibe el régimen desde las estructuras tribales, religiosas y empresariales del país. La amenaza que ahora representan los salafíes radicales a la estabilidad del régimen es el resultado de las políticas educativas y sociales ultraconservadoras del propio régimen. Será cuestión de tiempo saber si éste es capaz de reformarse y sobrevivir a sus propias contradicciones.

## **Papel regional**

Las autoridades saudíes desconfían de los proyectos regionales de Irán y les preocupa que Teherán adquiriera una influencia desproporcionada en el Iraq post-Saddam. Esto llevó al ministro de Exteriores saudí, Saud al-Faisal, a declarar en septiembre de 2005 que la política de Estados Unidos en Iraq estaba exacerbando las divisiones sectarias hasta el punto de estar “entregando todo el país a Irán”. Cualquier posible desestabilización regional podría extenderse a la población chií que habita las regiones orientales de Arabia Saudí y algunos países árabes del Golfo, aumentando de ese modo la capacidad de injerencia de Irán en sus asuntos internos. Las aspiraciones nucleares iraníes y el

hecho de que su principal planta nuclear esté más cerca de varias capitales árabes que de Teherán no tranquiliza a los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), tal como expresaron en la cumbre del mes de diciembre de 2005. Esto enlaza con las declaraciones del rey Abdalá II de Jordania a comienzos de ese año en las que alertaba sobre la formación de un “creciente chií” en Oriente Medio, que se extendería desde Teherán hasta Beirut.

Los saudíes ven inevitable que en el nuevo sistema político que surja en Iraq haya elementos afines al régimen de Teherán, pero quieren evitar a toda costa que se convierta en un instrumento a disposición de los cálculos geopolíticos de Irán en la zona. Para conseguirlo, los saudíes necesitarán la ayuda directa de Estados Unidos. En la actualidad, Arabia Saudí suministra el 15% de las importaciones de crudo estadounidenses, aunque Washington trata de rebajar esa dependencia. La ausencia del presidente George W. Bush de los funerales por el rey Fahd, así como la amenaza de Washington de imponer sanciones al reino saudí con la excusa de que sus autoridades no garantizan la libertad religiosa, son dos pruebas más de que la alianza americano-saudí está seriamente dañada desde la llegada de los neoconservadores al poder en Washington y los posteriores atentados del 11S.

## **IRÁN: EL ALA DURA TENSA LA CUERDA**

Las elecciones presidenciales de junio de 2005 alzaron al poder al candidato ultraconservador Mahmud Ahmadineyad. Por primera vez desde la muerte del ayatolá Jomeini, los principales poderes dentro de la República Islámica están dominados por el ala más dura del régimen, heredera de los fundamentos de la Revolución de 1979. Dicha tendencia domina el Consejo de Vigilancia, el poder judicial y el Parlamento, y a ella se adscriben tanto el Guía Supremo como el nuevo presidente del Gobierno. Puesto que la campaña de Ahmadineyad se centró en la pobreza, la justicia social, la distribución de la riqueza y el mantenimiento de los subsidios, los motivos de su victoria son en buena medida el mejor diagnóstico del estado en que se encuentran la sociedad y la economía iraníes. En el frente internacional, Irán sigue manteniendo una relación difícil con el exterior, y concretamente con Estados Unidos. Su papel regional ha salido reforzado tras la invasión estadounidense de Iraq, y sus declaradas ambiciones nucleares son un motivo de preocupación para

la comunidad internacional. La inacción podría llevar a que Irán adquiriera capacidad nuclear disuasoria, aunque también ofensiva, mientras que un ataque contra sus instalaciones nucleares produciría gran inestabilidad regional. El dilema es serio y es de esperar que 2006 sea testigo de importantes acontecimientos en un sentido u otro.

### **Nuevo liderazgo en Teherán**

Mahmud Ahmadineyad es un político de 49 años con una limitada experiencia en la gestión pública (fue alcalde de Teherán durante poco tiempo), y representa a los sectores ultraconservadores más jóvenes y militaristas que quedaron marcados por la guerra entre Irán e Iraq en la década de 1980. Desde su llegada al poder, Ahmadineyad se ha dedicado a ensalzar el espíritu nacionalista iraní, presentándose como un líder austero y “amigo del pueblo”, que no forma parte de la elite política y clerical. Al mismo tiempo, ha aplicado políticas restrictivas en el plano social y de las libertades públicas. Sus declaraciones incendiarias, entre ellas el llamamiento a borrar Israel del mapa, colocan a Irán en rumbo de colisión con la superpotencia estadounidense, al mismo tiempo que le restan posibles simpatizantes y defensores. Con estos posicionamientos extremistas, Ahmadineyad pretende ganarse el apoyo popular en la batalla interna que libra contra reformistas, tecnócratas y algunos sectores del *establishment* clerical. La desilusión de la sociedad ante el fracaso de los “reformistas”, liderados por el anterior presidente Muhammad Jatamí, a la hora de mejorar las condiciones de vida de la población juega a favor del actual presidente, al igual que las amenazas que recibe Irán desde el exterior como resultado de su decisión de reanudar su programa nuclear.

### **Irán echa un pulso**

La cúpula dirigente iraní se siente en una posición de fuerza, tanto en el frente interno como en el regional. De ahí su decisión de reanudar las investigaciones de su programa para adquirir tecnología nuclear “con fines pacíficos”, según el discurso oficial. Por una parte, los líderes iraníes se sienten amenazados, tanto por Estados Unidos –pues Washington no oculta su deseo de cambiar el régimen de los ayatolás– así como por Israel, al que consideran una potencia nuclear enemiga

demasiado cercana geográficamente. Por otra parte, la comunidad internacional tiene motivos para desconfiar de las intenciones reales de Teherán, y las declaraciones de Ahmadineyad no son precisamente motivo de tranquilidad. Los dirigentes iraníes basan sus cálculos estratégicos sobre la percepción de que el aumento de la influencia iraní en Iraq y en el conjunto de la región los convierte en un elemento imprescindible en cualquier ecuación regional, tal como demuestran las peticiones de colaboración que han recibido desde Washington a fin de pacificar Iraq y favorecer el proceso político. Para ello es necesario, entre otras cosas, neutralizar las milicias chiíes que mantienen buenas relaciones con Teherán. A pesar de que la ocupación estadounidense de Iraq les ha favorecido indirectamente, los ayatolás sólo contribuirán a la retirada de Estados Unidos una vez que ellos hayan afianzado su influencia en la escena iraquí. No obstante, antes querrán asegurarse de que las fuerzas de ocupación paguen un alto precio, de forma que Estados Unidos no se lance a una nueva aventura de cambio de régimen en la región, por si el siguiente objetivo fueran ellos.

### **Escenarios futuros**

El levantamiento de los precintos instalados por el OIEA en instalaciones nucleares iraníes tras más de dos años de suspensión de sus actividades ha mostrado la debilidad de la posición de la llamada *troika* europea (Reino Unido, Francia y Alemania). Es de prever que el *dossier* nuclear iraní sea llevado al Consejo de Seguridad, aunque esa decisión no está exenta de riesgos. La división entre los miembros permanentes con derecho de veto podría hacerse visible de nuevo. La falta de entusiasmo por aumentar la presión sobre Teherán podría proceder de Rusia, que suministra tecnología nuclear a Irán y busca una mayor presencia en Oriente Medio, y, en cierta medida, de China, que tiene grandes intereses económicos en el país persa y quiere garantizar el suministro de crudo para cubrir sus necesidades crecientes (Irán es el cuarto productor de petróleo del mundo, con más de 4,2 millones de barriles diarios). Asimismo, la imposición de sanciones internacionales tendrá efectos no deseados sobre los países que mantienen relaciones comerciales y económicas con Irán, incluidos algunos europeos. Las autoridades de Teherán saben que sólo les harían daño sanciones sobre el sector energético, pero también que la economía mundial no se lo puede permitir. De hecho, mantener en estos momentos cierto grado de tensión controlada en la región del Golfo

Pérsico interesa a algunos países productores de crudo, que ven aumentar sus ingresos debido a los altos precios.

Otro escenario sería un ataque liderado –o consentido– por Estados Unidos contra las instalaciones nucleares iraníes, que están diseminadas por todo el país. Ésta sería una decisión enormemente arriesgada, cuya respuesta ya han previsto las autoridades iraníes. La República Islámica sabe que podría aumentar la inestabilidad en todo Oriente Medio, ya de por sí elevada. Se podrían abrir nuevos focos de tensión o agravar los ya existentes en Iraq, Líbano, Siria y Arabia Saudí, entre otros, además de ver perturbada la salida de petróleo a través del estrecho de Ormuz, por el que pasa el 25% del consumo mundial diario. Cualquier ataque estadounidense o israelí contra las instalaciones nucleares iraníes reforzaría a los sectores más beligerantes y radicales del régimen. No hay que olvidar que existe una práctica unanimidad a nivel social en Irán sobre su derecho a poseer armas nucleares, al igual que otros países vecinos como Israel, Pakistán o India. A eso se podría sumar la simpatía que mostrarían sectores de las sociedades árabes, que verían un eventual ataque como un capítulo más del enfrentamiento entre el islam y Occidente. Las diferencias entre suníes y chiíes se verían difuminadas, y la sensación de humillación colectiva sería aún mayor si Israel interviene en semejante operación militar.

La lección que parecen extraer en Teherán de la aventura estadounidense en Iraq es que la invasión tuvo lugar porque Saddam Husein no logró hacerse con armas de destrucción masiva como elemento de disuasión. Por otra parte, plegarse a las presiones internacionales en materia nuclear enviaría una señal a Washington de que dichas presiones dan resultado, lo que llevaría a mayores exigencias en otros temas, y sería visto dentro de Irán como una humillación de los sectores ultraconservadores en el poder. Sin embargo, el régimen iraní podría errar en sus cálculos si sigue tensando la cuerda con más declaraciones extremistas y maniobras de provocación. Esto podría hacerle perder aliados y defensores, alejándolo de la posición de fuerza en la que se siente.

## **POLÍTICA EUROPEA EN EL DÉCIMO ANIVERSARIO DEL PROCESO DE BARCELONA**

La región mediterránea tiene una importancia estratégica para Europa debido principalmente a cuatro factores: las relaciones comerciales, la dependencia energética, las cuestiones políticas y de seguridad y la inmigración. En noviembre de 1995 la UE y doce países del sur del Mediterráneo pusieron en marcha la Asociación Euromediterránea (AEM o Proceso de Barcelona), que incluía un amplio abanico de cuestiones de índole económica, social, cultural, política y de seguridad. El texto fundacional de la Asociación, la Declaración de Barcelona, establecía que el objetivo final era crear una “zona de paz, estabilidad y seguridad” euromediterránea. Diez años después de su lanzamiento, existe una sensación generalizada de decepción ante la incapacidad de la AEM de ayudar a los Gobiernos del sur a promover su desarrollo y su transición hacia la democracia, así como de dotar a las sociedades civiles de los apoyos y medios necesarios para impulsar las reformas desde dentro. Algunas de las críticas más extendidas son que el Proceso de Barcelona está excesivamente centrado en los aspectos de seguridad, que la participación de los socios del sur es escasa y que padece un importante déficit social y una excesiva burocratización. El principal logro que se otorga a la AEM es el de haber generado un proceso de socialización mediante la creación de una red de contactos institucionales y personales. Asimismo, ha logrado reunir en un mismo foro de discusión a Israel y a sus vecinos árabes inmediatos (2).

Las esperanzas de que la Cumbre del décimo aniversario, celebrada en Barcelona bajo la Presidencia británica de la UE a finales de noviembre de 2005, lograra relanzar el proceso no se vieron del todo satisfechas. El clima poco propicio creado por el omnipresente conflicto palestino-israelí se unió al hecho de que los debates se centraron en asuntos espinosos como la inmigración, el terrorismo internacional y la liberalización del comercio, incluido el sector agrícola. Estos condicionantes, sumados a la ausencia de casi todos los jefes de Estado y de Gobierno árabes, limitaron la fuerza del impulso que se le quería dar al Proceso de Barcelona. En el lado positivo, los 35 Estados socios resaltaron los beneficios mutuos de la inmigración legal y aprobaron un Código

---

(2) Para más información véase Haizam Amirah Fernández y Richard Youngs, *La Asociación Euromediterránea una década después*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos y Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, noviembre de 2005, 187 páginas.

de Conducta Antiterrorista. La presencia de numerosos líderes europeos escenificó la importancia creciente que la UE otorga a este instrumento de política exterior.

### **Nueva coyuntura y nuevos retos**

La AEM se puso en marcha en un momento de optimismo sobre el futuro del sur del Mediterráneo. Sin embargo, el estancamiento del proceso de paz en Oriente Medio y el aumento de las tensiones regionales, sumados a la inercia interna de una UE en plena expansión, acabaron sumergiendo a la AEM en un periodo de serias dificultades. El desarrollo humano de los países del sur del Mediterráneo sigue enfrentándose a importantes desafíos, y las desigualdades económicas entre ambas orillas no han hecho más que aumentar durante la última década. La coyuntura interna de la propia UE también ha afectado la evolución de la AEM. Por un lado, la ampliación de la UE hacia el Este en 2004 ha traído cambios tanto demográficos como geopolíticos. Por otro lado, el rechazo francés y holandés al Tratado Constitucional ha sumido a la construcción europea en una crisis, al tiempo que se han producido recortes en el presupuesto de la UE para 2007-2013, periodo de vital importancia para el futuro del Proceso de Barcelona. Los atentados *yihadíes* ocurridos en territorio europeo han acentuado la necesidad de combatir la inmigración ilegal y el terrorismo internacional.

Ante el nuevo escenario internacional, Estados Unidos y Europa se han posicionado a favor de unos objetivos comunes en Oriente Medio: reducir la inestabilidad en esta región que tiene el potencial de desestabilizar el conjunto del sistema internacional, así como acelerar las reformas políticas en pro de una mayor democratización de sus regímenes. La apuesta de la UE por el cambio a largo plazo la ha llevado a ser extremadamente cauta en sus iniciativas y a priorizar la estabilidad frente al cambio rápido. La reticencia a emplear la condicionalidad negativa como instrumento de presión política, junto con el bajo nivel de incentivos, ha impedido que la UE logre mayores avances y se contente con *acuerdos de mínimos*. A pesar de reconocer la insuficiencia de los fondos MEDA (de los cuales se han desembolsado el 45% en el periodo 1995-2003), el lento camino hacia la democracia y la dificultad de crear un área de libre comercio para el año 2010, los miembros de la UE coinciden en señalar la validez y vigencia de la AEM. Frente a esto, Estados Unidos ha

declarado que su apoyo a las reformas en el mundo árabe implica el abandono de la máxima de garantizar la estabilidad a cualquier precio, incluido el apoyo a regímenes autoritarios, por la búsqueda de una alternativa política democrática, aunque ésta implique tratar con partidos islamistas moderados.

Más de la mitad de la población de los países del sur del Mediterráneo tiene menos de 25 años, y se estima que para el periodo de 2000-2010 el número de personas en edad de trabajar aumentará anualmente en 4,2 millones. Si este dato es alarmante por la incapacidad de estos países de crear suficientes puestos de trabajo, tanto o más preocupante parece el hecho de que no exista un recambio político capaz de hacer frente a los importantes retos y ser representativo de las nuevas realidades sociales y del necesario recambio generacional. Las reformas realizadas en Oriente Medio y el Norte de África aparecen como cesiones en los ámbitos que entrañan menos riesgos para los regímenes árabes y que despiertan especial interés en los países occidentales (cuestiones de género, educación, desarrollo sostenible, inclusión de las minorías, etc.), pero que de ningún modo permiten la creación de nuevos centros de poder que tengan la capacidad y la voluntad de competir con dichos regímenes.

### **Política Europea de Vecindad**

Algunos países europeos, y en concreto Francia, España e Italia han mostrado un interés especial en implicar más a la UE con los países del sur e incorporarlos a la Política Europea de Vecindad (PEV). Esta política fue concebida inicialmente como una iniciativa orientada hacia los Estados de la nueva periferia oriental de la UE, y se basa en la idea de promover una cooperación más estrecha y reforzada con aquellos Estados que estén dispuestos a adoptar una serie de reformas clave. Sin embargo, el hecho de que la UE haya extendido la PEV, que difiere en fondo y forma de la AEM, a sus vecinos del sur y este del Mediterráneo implica un reconocimiento de que los mecanismos establecidos para obtener el fin último de crear una zona de paz y estabilidad no eran los más apropiados o suficientes. La PEV cambia la naturaleza de las relaciones regionales al abandonar la esfera multilateral en pro de unas negociaciones bilaterales de planes de acción *a la carta*, con el fin de generar una “dinámica competitiva” entre los países que deseen atraer un

volumen superior de recursos europeos. Según ha propuesto la Comisión Europea, a partir del año 2007, el abanico de presupuestos asignados a los nuevos vecinos será fusionado en un único Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. Como resultado de todo esto, existe un alto grado de incertidumbre en torno a la relevancia de la PEV y la forma en que se complementará –o suplantarán– al Proceso de Barcelona.

## **¿HACIA UNA *PRIMAVERA* ÁRABE?**

Oriente Medio se encuentra ante una encrucijada. Las necesidades urgentes de reforma se topan constantemente con las trabas que ponen los sectores inmovilistas que temen perder sus privilegios y sus formas de vida. El mundo árabe en su conjunto vive bajo los efectos de una prolongada sequía de libertad y buen gobierno. Los regímenes autoritarios, desacreditados en gran medida ante sus ciudadanos, recurren a discursos religiosos, nacionalistas o puramente tribales para buscar la legitimidad. También utilizan los aparatos de seguridad y los sistemas judiciales de dudosa independencia para acallar a los opositores. La corrupción consentida se emplea para cooptar a algunos, y castigar o premiar a otros. Mientras tanto, los niveles de desarrollo de las sociedades árabes están por debajo de sus potenciales humanos y económicos.

Algunos regímenes de Oriente Medio utilizan como excusa para no democratizarse la posible llegada de los islamistas al poder. De este modo se presentan como un mal menor. Sin duda, algunos discursos hechos en nombre del islam son incompatibles con la práctica democrática. No obstante, el movimiento islamista es amplio y muy variado, y entre sus seguidores los hay que actúan con pragmatismo. Turquía es un buen ejemplo de ello, pero también hay otros en el mundo árabe y el mundo musulmán no árabe. Con esos grupos moderados, que cuentan con amplias bases sociales, deberían dialogar los Gobiernos democráticos –algunos ya lo hacen– sobre bases claramente definidas que garanticen el respeto a la dignidad de las personas.

Dialogar no implica necesariamente pensar lo mismo, pero sirve para ampliar la lista de interlocutores y generar dinámicas de confianza. También puede contribuir a que los islamistas moderados y los reformistas liberales árabes acuerden principios comunes sobre el funcionamiento

político de sus países. Esto es imprescindible si se quiere que la democracia llegue al mundo árabe. Hace no muchas décadas, algunos intelectuales anglosajones opinaban que las sociedades católicas eran incapaces de democratizarse, alegando una supuesta incompatibilidad de valores, así como la resistencia de la Iglesia Católica a los cambios. La experiencia española, junto con otras, son la mejor demostración del fallo de este tipo de explicaciones esencialistas y deterministas. ¿No estará ocurriendo algo parecido en algunas sociedades islámicas? Basta con comprobar las preferencias de esas sociedades por los sistemas democráticos y el buen gobierno que refleja la Encuesta Mundial de Valores. En los últimos tiempos se están produciendo llamamientos generalizados a favor de las reformas en el mundo árabe. Aún es prematuro hablar de una *primavera árabe*, pero puede que algunos acontecimientos recientes indiquen que el largo invierno esté llegando a su fin.



## **CAPÍTULO SÉPTIMO**

### **IRAK**



## **IRAK**

POR JOSÉ LUIS CALVO ALBERO

### **EVOLUCIÓN GENERAL DEL CONFLICTO**

El año 2005 ha sido testigo de acontecimientos muy importantes en Irak, tales como las elecciones legislativas de Enero, la formación de un nuevo gobierno en primavera, el proceso constitucional que culminó en el referéndum del 15 de Octubre o las nuevas elecciones legislativas en Diciembre. Pero ninguno de ellos parece haber tenido un carácter decisivo en el desarrollo del conflicto. Las esperanzas en que un gobierno democrático y una constitución mayoritariamente aceptada debilitasen de forma irreversible a la insurgencia, normalizando la vida política del país, no se han llegado a cumplir, al menos de momento.

Pero, en la mayoría de los conflictos, las tendencias suelen ser más importantes que los acontecimientos aislados. Si se estudia el desarrollo del conflicto en Irak como un proceso continuo, pueden detectarse varias tendencias contrapuestas, de cuya suma resulta una situación bastante compleja, que no permite todavía adivinar el desenlace más probable del conflicto.

Desde un punto de vista general los acontecimientos en 2005 han sido mucho más favorables que los del año anterior para los intereses norteamericanos, y también para los de aquellos irakíes que apoyan con sinceridad el proceso de normalización política. Los pasos sucesivos en la construcción de un estado moderno y democrático, aunque no exentos de sombras, han proporcionado mayor legitimidad a la presencia de fuerzas extranjeras; tanto en el interior del país

como ante la opinión pública internacional. Los insurgentes, aunque han mantenido un notable nivel de actividad, no han sido capaces de boicotear ninguno de los procesos políticos emprendidos, ni tampoco de emprender grandes operaciones, como la ocupación de Faluya o Mosul en el año anterior.

La administración Bush, liberada ya de las presiones propias de las elecciones presidenciales de 2004, ha dispuesto de mayor libertad de acción para conducir el conflicto. Y la experiencia de errores anteriores se ha asumido, en general provechosamente, proporcionando una conducción estratégica más racional. Sobre el terreno, las fuerzas norteamericanas se han beneficiado del incremento en el número y preparación de policías y soldados irakíes, lo que les ha permitido liberar unidades de tareas rutinarias para dedicarlas a acciones ofensivas contra las áreas rebeldes. La sucesión de estas ofensivas a lo largo del año probablemente ha impedido a la insurgencia organizarse lo suficiente como para lanzar operaciones de gran entidad. También se ha conseguido causar bajas significativas en los cuadros de mando insurgentes de nivel medio, e incluso en algunos de alto nivel, lo que se ha traducido en una mayor dificultad para los rebeldes a la hora de emprender acciones coordinadas.

Pero este panorama optimista, aunque sustentado en hechos reales, no deja de ser solo una visión parcial. Junto a estas tendencias esperanzadoras coexisten otras muy preocupantes. El proceso político ha mostrado la complejidad de la sociedad irakí, y las diferencias religiosas y étnicas se han incrementado hasta un nivel próximo al estallido violento. La constitución aprobada en Octubre, fruto de un frágil consenso entre chiítas y kurdos, al que no se han unido la mayoría de los grupos sunníes, deja en el aire muchos interrogantes sobre el modelo de estado al que aspiran unos y otros.

La insurgencia no ha conseguido fortalecerse de forma significativa, aunque tampoco se ha debilitado. Queda ya clara su composición sunní, apoyada por voluntarios “yihadistas” extranjeros. Precisamente, la presencia creciente de estos últimos ha provocado tensiones en el seno de los grupos insurgentes, que han llegado en ocasiones hasta el enfrentamiento armado interno. Pero la capacidad de los rebeldes para mantener una devastadora actividad cotidiana, sembrada de ataques terroristas suicidas, coches bomba, sabotajes y emboscadas, permanece tan alta como siempre. Especialmente preocupante es el empeño de los voluntarios extranjeros en sumir en el caos al país

provocando una guerra civil. De hecho esa guerra civil se está produciendo ya, sobre el terreno, con un proceso de limpieza étnica, aplicado por todas las partes, que deja cada semana decenas de cadáveres maniatados y abandonados en las carreteras.

Las opiniones públicas occidentales, entre ellas la norteamericana, comienzan también a mostrar cierto cansancio ante el conflicto. Aunque el movimiento antibelicista en EEUU no es ni remotamente comparable con el que se produjo durante la Guerra de Vietnam, no ha parado de fortalecerse en el último año. La mayoría de los aliados con tropas sobre el terreno han reducido éstas de forma significativa, o han abandonado el país. Incluso en EEUU y Gran Bretaña, muchas voces se alzan pidiendo un calendario preciso para la retirada de las tropas de suelo irakí, retirada que, según las últimas declaraciones del Presidente Bush comenzará en 2006, aunque siempre en función de los acontecimientos sobre el terreno.

Podría decirse que, en el momento actual (finales de 2005) ambos bandos contendientes están aplicando una estrategia de desgaste. Los gobiernos norteamericano e irakí esperan que los progresos políticos, y la constante presión militar, socaven el apoyo a la insurgencia, forzando a los sunnís más moderados a unirse al proceso político, y convirtiendo en marginales a los grupos armados extranjeros. Por su parte los insurgentes continúan con su lenta pero inexorable campaña terrorista, con la esperanza de que los constantes atentados, sabotajes y asesinatos hagan imposible la normalización política y económica del país; y terminen por provocar la retirada de unas fuerzas norteamericanas desilusionadas y exhaustas. En el extremo más peligroso de la estrategia insurgente se encuentra la intención de provocar una guerra civil, que suma el país en el caos y sirva a los intereses desestabilizadores de los grupos “yihadistas”, dentro de una estrategia global de lucha contra Occidente y los regímenes moderados del mundo musulmán.

## **LAS ELECCIONES DE ENERO Y LA FORMACIÓN DE GOBIERNO. CONSECUENCIAS SOBRE EL CONFLICTO.**

Las elecciones celebradas el 30 de Enero de 2005 se consideraron un hito decisivo dentro de la normalización política del país, y en ellas había puesto muchas esperanzas la Administración Bush.

Los resultados fueron, en principio, mucho mejor de lo esperado. Votó casi un 60% de los electores censados y los insurgentes no fueron capaces de romper el proceso con un golpe espectacular, aunque lo intentaron con ahínco. En Enero murieron más de 120 soldados de la coalición, junto con otros 120 policías y soldados irakíes y centenares de civiles; solo el 30 de Enero se registraron 40 muertes por actos violentos. Pero los diferentes grupos que componían la insurgencia se encontraban debilitados después de la ofensiva norteamericana en Fallujah, (Noviembre de 2004) y de haberse visto obligados a mantener un nivel muy alto de actividad desde Septiembre del año anterior.

Chiítas y kurdos votaron masivamente; en algunas localidades se superó el 90% de participación ante el llamamiento de los *ayatollahs* al voto como un deber religioso. En las zonas sunnitas la participación fue mucho menor. En algunas provincias, como la conflictiva Al Anbar, en el Oeste de Bagdad, fue prácticamente imposible organizar los comicios; en otras la abstención fue la tónica entre los electores sunníes, bien por convicción, bien por miedo. Pero, dado que la suma de poblaciones kurda y chií supone más del 75% de la población irakí, mientras los sunnitas apenas llegan al 20%, los resultados generales fueron más que aceptables para una recién estrenada democracia sometida a una precaria situación de seguridad.

Pero el entusiasmo por el moderado éxito de las elecciones pronto se vio empañado por las dificultades para formar gobierno, y por la progresiva sensación de aislamiento de la población sunní.

La Alianza Irakí Unida, coalición que agrupaba a la mayor parte de los partidos chiíes, y que gozaba del apoyo explícito del Gran Ayatollah Ali Sistani, obtuvo el 48% de los votos. Los principales partidos kurdos, la Unión Patriótica del Kurdistan (UPK) de Jalal Talabani y el Partido Democrático Kurdo (PDK) de Masud Barzani, se presentaron también unidos, obteniendo entre ambos un 26% de los sufragios. La alianza de partidos laicos y moderados, liderados por el Primer Ministro Alawi fue la gran derrotada, con solo un 14% del voto total. La Alianza Unida se hizo con 140 de los 275 escaños parlamentarios en juego, obteniendo la mayoría absoluta. Pero en la compleja maquinaria política irakí, diseñada para evitar el dominio de un grupo sobre los demás, esa mayoría era de poca utilidad, tanto para formar gobierno como para afrontar la redacción de la constitución. La Ley Administrativa Transitoria de 2004 establece un respaldo parlamentario de al

menos dos tercios de la Cámara para la aprobación de ambos procesos, lo que forzaba a una alianza con los grupos kurdos, que se habían hecho finalmente con 75 escaños.

La relación entre grupos políticos kurdos y chiíes fue difícil desde el principio, aparte de que elevó espectacularmente la alarma de la comunidad sunní y su hostilidad hacia el nuevo gobierno. Chiíes y kurdos compartieron el calvario sufrido bajo el régimen de Sadam Hussein, en el que fueron reprimidos, perseguidos y masacrados en numerosas ocasiones. Pero sus coincidencias terminan ahí.

Los kurdos persiguen la máxima autonomía dentro del estado irakí, y no han olvidado su viejo sueño de un estado independiente que unifique a toda la población kurda que vive actualmente en Irak, Turquía, Siria e Irán. Sus ambiciones a más corto plazo pasan por el control de los ricos yacimientos de petróleo en torno a Mosul y Kirkuk, y por la recuperación de esta última ciudad como capital del Kurdistán, después de la política de colonización árabe llevada a cabo por Saddam. Los kurdos no son árabes y, aunque musulmanes sunníes en su mayoría, se muestran poco entusiasmados por un estado excesivamente lastrado por principios religiosos.

Los grupos chiítas que formaron la Alianza Unida, sin embargo, tienen como meta la creación de un estado de corte islámico, aunque el grado deseado de aplicación de la “Sharia”, o ley islámica, varía mucho de unos grupos a otros. Al contrario que los kurdos, los chiíes creen en un Irak unido, y ven con muy malos ojos las veleidades separatistas. Paradójicamente, en uno de esos complejos juegos de afinidades y enemistades que se dan a veces en Oriente Medio, los chiíes irakíes, étnica y culturalmente árabes, están mucho más próximos a los árabes sunníes que a los kurdos.

Dadas estas diferencias, la formación de gobierno se alargó durante mes y medio, no haciéndose parcialmente efectiva hasta mediados de Abril. Aún así, la falta de acuerdo entre chiíes y kurdos dejó provisionalmente vacantes cinco ministerios, entre ellos los de Defensa y Petróleo, junto con Industria, Electricidad y Derechos Humanos. El relativo vacío de poder fue aprovechado por los insurgentes para recuperarse y, prácticamente al mismo tiempo que tomaba posesión en nuevo gobierno, (finales de Abril) estuvieron en condiciones de lanzar una devastadora campaña de atentados, que se prolongó hasta bien entrado el mes de Mayo.

Los acuerdos entre grupos chiíes y kurdos contemplaban el nombramiento del kurdo Jalal Talabani, líder de la UPK como Presidente de la nación, cargo más bien representativo, mientras que el chií Ibrahim Al Jaafari, hasta entonces portavoz del partido Al Dawa, fue nombrado Primer Ministro. El nombramiento de Jaafari fue visto con suspicacia, tanto por parte de los grupos sunníes como de los norteamericanos. El Partido Dawa ha estado tradicionalmente ligado al apoyo de Irán y, durante la larga guerra irano-irakí combatió activamente desde suelo iraní contra las tropas de Sadam. Después de la Guerra del Golfo la milicia Dawa siguió operando desde bases en Irán para llevar a cabo incursiones y actos terroristas en Irak. La presencia un miembro de Al Dawa al frente del ejecutivo proyectó la larga sombra del régimen iraní sobre los acontecimientos políticos en el país vecino.

Una sorpresa fue la designación de Ahmed Chalabi, primero como Ministro interino del Petróleo y después como Viceprimer Ministro. Pese a que Chalabi está desacreditado por sus sucesivos escándalos financieros; ha sido perseguido por la CIA, a la que engañó antes de la guerra sobre la producción irakí de armas de destrucción de masiva; y es considerado además un charlatán sin escrúpulos por prácticamente toda la clase política irakí, encontró la forma de ocupar y mantener puestos relevantes en el nuevo gobierno. Algunos apuntan a sus contactos en Irán para explicar esta increíble capacidad de supervivencia.

Como portavoz del gobierno fue nombrado un sunní, Hajim Al Asan, uno de los moderados que formaba parte de la coalición de Alawi. Pero no hubo más representación sunní en el nuevo gobierno, pese a que se llegó a especular con la posibilidad de ofrecer la cartera de defensa a un miembro de esta minoría. La formación de este gobierno fue interpretada por la comunidad sunní como la materialización de todos sus temores: la pérdida definitiva de cualquier influencia política en un Irak dominado por chiíes y kurdos. Algunos líderes sunníes culparon de esta situación a la negativa a participar en las legislativas, pero otros señalaron que, incluso con plena participación, poco se podía hacer frente a la masiva superioridad demográfica de los otros grupos.

Las elecciones abrieron la esperanza de que un nuevo Irak era posible, pero también contribuyeron a aumentar la hostilidad de la minoría sunní, y a dejar en evidencia la disparidad de puntos de vista sobre el futuro del país que mantenían los diferentes grupos políticos. Aunque la

insurgencia pareció debilitada en un primer momento, el resentimiento sunní tras la formación del nuevo gobierno probablemente contribuyó a alimentarla.

## **LAS OFENSIVAS NORTEAMERICANAS Y LAS REACCIONES DE LA INSURGENCIA.**

### **Evolución de la situación para las fuerzas multinacionales.**

A principios del año 2005 el número de policías y militares irakíes en activo superaba los 120.000. Pese a que su fiabilidad era baja, algunas unidades se habían comportado aceptablemente en las ofensivas norteamericanas de finales de 2004, como las de Samarra y Fallujah. La existencia de esta fuerza permitió a los norteamericanos liberar a parte de sus unidades de las rutinarias tareas de patrulla y control, para lanzarlas a actividades más ofensivas.

El objetivo principal que se fijaron las fuerzas norteamericanas fue debilitar la insurgencia en Al Anbar, provincia fronteriza con Siria, al Oeste de Bagdad, en la que los insurgentes habían organizado una compleja red de entrenamiento, logística y tráfico de personal y armas a través de la porosa frontera con Siria. La toma de Fallujah había debilitado ya la estructura regional de los insurgentes, pero muchos de ellos se habían refugiado en la vecina Ramadi, manteniéndola prácticamente bajo su control. Además, muchas pequeñas ciudades que se encuentran sobre el cauce del río Eúfrates, cercanas a la frontera con Siria, como Qaim, Qusayba, Karabila o Haditah estaban bajo el control insurgente, aparte del importante nudo estratégico de Tall Afar, situado más al Norte, próximo a Mosul.

Conscientes de la movilidad de los insurgentes, que les permite abandonar el terreno cuando detectan los preparativos para una gran ofensiva, las fuerzas norteamericanas decidieron lanzar operaciones más pequeñas y más fáciles de disimular. La unidad típica para este tipo de operaciones era la “Task Force”, una combinación de infantería, carros de combate, artillería y zapadores con una entidad de unos 1000 combatientes. A esta “Task Force” se le agregaba siempre uno o dos batallones del ejército irakí. En ocasiones, para operaciones de envergadura se concentraron fuerzas

mayores. La ofensiva contra Tall Afar en Septiembre reunió a más 3500 soldados y marines norteamericanos y a otros tantos irakíes.

Las ofensivas norteamericanas en Al Anbar pretendían ser rápidas, cortar las rutas logísticas de los insurgentes, localizar y destruir los talleres de fabricación de coches bomba y eliminar a los líderes intermedios de la insurgencia. Su éxito fue notable en algunas ocasiones, y más moderado en otras. En general, el problema que encontraban las fuerzas norteamericanas era el mismo que en Vietnam. Los insurgentes luchaban brevemente, y después abandonaban las ciudades atacadas, o bien se diluían entre la población. Cuando las tropas norteamericanas dejaban la ciudad, para ser sustituidos por fuerzas irakíes, los insurgentes regresaban, asesinaban a los mandos policiales o militares, desbandaban a las unidades y retomaban el control de la localidad.

Pese a este problema las ofensivas norteamericanas causaron graves problemas a los insurgentes. La cadena logística que permite la fabricación y transporte de coches bomba quedó muy debilitada en ocasiones, reduciéndose drásticamente la cifra de ataques utilizando este método. Muchos mandos intermedios e incluso algunos de alto nivel, murieron o fueron capturados. Y, sobre todo, los continuos ataques obligaron a los insurgentes a mantener la dispersión y el movimiento constantes, impidiéndoles disfrutar de un periodo de reorganización para lanzar ofensivas de entidad. No obstante, la insurgencia fue capaz de mantener su reducto principal en Ramadí, y de infiltrarse de nuevo en la mayoría de las ciudades previamente ocupadas por las tropas de EEUU.

Un segundo objetivo norteamericano fue mantener la seguridad en Bagdad, donde los atentados en Abril y Mayo alcanzaron un nivel nunca antes visto, haciendo prácticamente imposible la vida normal de la ciudad. En Junio se lanzó una importante operación de limpieza (Operación *Lightning*), que gozó de un gran despliegue publicitario por parte del gobierno irakí y en la que presuntamente participaron unos 40.000 efectivos de la policía y el ejército. Los ataques se redujeron durante algunas semanas, pero después recuperaron su trágico ritmo habitual. Las fuerzas norteamericanas concentraron sus esfuerzos en los barrios al oeste de la capital, prácticamente controlados por los insurgentes pero, por el momento, esos esfuerzos no han obtenido resultados apreciables.

En Mosul las tropas norteamericanas tuvieron un éxito mayor. Tras reconquistar la ciudad, lograron desarticular gran parte de la infraestructura insurgente, incluyendo algunas células de Al Qaeda. Incluso Al Zarquawi se lamentaba, en algunas cartas capturadas, de la desorganización de la insurgencia en Mosul. En el Sur de Bagdad y en las ciudades del “triángulo sunní” como Baquba, Samarra o Balad, la situación permanece muy similar a la del año anterior, con los insurgentes dominando grandes áreas, aunque con presencia también habitual de las fuerzas del gobierno.

La situación en la zona de Basora, bajo control británico, se ha deteriorado moderadamente. Las tropas británicas tuvieron que hacer frente a nuevas revueltas de las milicias del Mahdi, seguidoras del clérigo Moqtada Al Sadr y, sobre todo, a una ola de ataques con artefactos explosivos improvisados muy sofisticados, que les ocasionó un número inhabitual de bajas. El gobierno británico llegó a señalar a Irán como responsable de la fabricación de estos artefactos, dado que parecía poco probable que los mal instruidos milicianos de Al Sadr pudiesen hacerlo.

Los contingentes aliados de EEUU disminuyeron en número e importancia a lo largo de 2005. Algunos países, como Holanda, decidieron retirar sus fuerzas, tras dos años de presencia, otros, como Ucrania o Bulgaria, se encuentran en ese proceso, y alguno más como Polonia, ha reducido sensiblemente su presencia militar. Incluso en Reino Unido e Italia, los dos aliados más firmes de EEUU y con mayor presencia militar en el país, los rumores y desmentidos sobre reducciones y retiradas de fuerzas son constantes. El Presidente italiano, Berlusconi se enfrenta, en vísperas de elecciones, al poco apoyo de la opinión pública de su país a la presencia en Irak. En Reino Unido, el gobierno y la cúpula militar parecen estar orientando sus esfuerzos hacia Afganistán, escenario donde todavía parece posible una solución favorable, juzgando que hay pocas posibilidades de enderezar el conflicto irakí. En Noviembre, el propio Primer Ministro Tony Blair anunciaba una posible reducción de tropas británicas en Irak para 2006, aunque siempre en función de los acontecimientos sobre el terreno.

En el frente interno de la opinión pública norteamericana, la situación también se degrada, aunque no tanto como a veces parece desprenderse de los medios de comunicación. Tras su fácil victoria en las presidenciales de 2004, el Presidente Bush ha caído a sus cotas más bajas de popularidad a finales de Octubre de 2005, aunque los acontecimientos en Irak son solo una de las

razones para este fenómeno. Las encuestas más recientes muestran que la proporción de norteamericanos que considera que la guerra fue un error aumenta progresivamente, y en algunos sondeos se encuentra por encima del 50%. Con todo, los movimientos de oposición abierta son todavía minoritarios, pese a que en agosto, la madre de un soldado caído en Irak, Cindy Sheehan, lideró una serie de acciones de protesta que tuvieron una importante repercusión popular. En general, la mayor parte de los norteamericanos está desanimada con la marcha del conflicto, pero no quieren que se repita la situación de la Guerra de Vietnam, en la que los movimientos de protesta salvaje llegaron a provocar una auténtica fractura nacional. A esta moderación de la opinión pública contribuye el hecho de que las bajas mortales norteamericanas, aunque cerca de las 2.200 a finales de año, se mantienen todavía en un nivel relativamente soportable.

### **La estrategia y los procedimientos de los insurgentes**

La actividad de los grupos insurgentes decayó ligeramente en Febrero y Marzo, aunque los actos terroristas y los ataques contra las fuerzas de seguridad irakíes mantuvieron una moderada frecuencia e intensidad. Los duros combates en Faluya, Samarra y Mosul a finales del año anterior, unidos a las ofensivas norteamericanas en Al Anbar, probablemente provocaron un debilitamiento de lo que podría denominarse “insurgencia autóctona”, es decir la mezcla de grupos afines al Baas y tribus sunníes de origen irakí, que intentan establecer su control sobre determinadas ciudades y territorios. Sin embargo, la insurgencia “foránea”, es decir la compuesta por voluntarios yihadistas extranjeros, que utiliza fundamentalmente el terrorismo masivo como arma, no solo no se debilitó, sino que aumentó su importancia relativa dentro del movimiento insurgente.

La composición y naturaleza exacta de la insurgencia es algo todavía difícil de determinar. En general se admite la diferencia entre insurgentes “autóctonos” y “foráneos”, aunque resulta difícil establecer la importancia relativa de cada grupo, sus conexiones y su organización aún de forma aproximada.

En los primeros meses de actividad insurgente solía señalarse a Ezzat Ibrahim, uno de los lugartenientes de Saddam (1), como el cerebro del movimiento, y se suponía que existía un núcleo insurgente compuesto por antiguos miembros del partido *Baas*. La financiación se aseguraba a través de los fondos desviados previamente por el régimen, y por las donaciones de muchos prósperos hombres de negocios sunnís, próximos al régimen de Saddam y ahora exiliados en Siria y Jordania. Los grupos insurgentes sunnís adoptaron diversos nombres, pero pronto apareció *Ansar al Sunna* como la organización más potente y representativa de este sector de la insurgencia. No obstante, la insurgencia se articula en innumerables grupos semi-independientes,

Entre los grupos de voluntarios extranjeros que llegaron para combatir contra EEUU pronto destacó el liderado por el jordano Abu Mussab Al Zarquawi, denominado *Tawhid and Jihad*. Zarquawi, también conocido como “el cojo” por una herida en combate, estaba en Afganistán liderando un campo de entrenamiento cuando se produjo el ataque norteamericano. Consiguió huir herido y se convirtió en un personaje de leyenda, en parte alimentada por los propios norteamericanos. Lo cierto es que, en algunos momentos, las informaciones procedentes de EEUU parecen presuponer que toda la insurgencia está en manos de Al Zarquawi, cuando su influencia real resulta bastante discutible. La costumbre de *Tawhid and Jihad* de reivindicar sistemáticamente cualquier atentado de cierta entidad, así como las decapitaciones públicas de algunos rehenes occidentales han ayudado a prestar notoriedad al grupo. A finales del año pasado, el propio Osama Bin Laden, reconoció a Al Zarquawi como el representante de Al Qaeda en Irak

En realidad el porcentaje de extranjeros entre los prisioneros capturados por EEUU siempre ha estado por debajo del 8% del total y las cifras más altas señalan, que quizás un 10% de toda la insurgencia esté compuesta por voluntarios yihadistas. Pero la importancia de estos grupos es grande en diversos aspectos. Quizás el más importante sea el del reclutamiento de voluntarios suicidas. Aquí las estadísticas se invierten y se calcula que solo el 10% de los ataques suicidas han sido llevados a cabo por irakíes. Si se tiene en cuenta que en los primeros 8 meses de 2005 se llevaron a cabo más de 500 atentados suicidas en el país, se comprende que existe una potente y preocupante corriente de voluntarios dispuestos al suicidio, procedentes de diversos lugares del mundo

---

(1) A mediados de Noviembre de 2005 se difundió la noticia de la muerte de Ezzat Ibrahim, aunque su autenticidad no está clara. Enfermo de cáncer, los rumores previos apuntaban a un grave empeoramiento de su salud durante el último año.

musulmán. La constatación de que algunos de ellos proceden también de las minorías musulmanas residentes en Europa ha sembrado la alarma entre los gobiernos del Viejo Continente.

No menos importante es la experiencia militar que los yihadistas aportan a la insurgencia. Aunque muchos de ellos apenas tienen entrenamiento militar, existe una minoría de “técnicos” muy bien adiestrados y con experiencia adquirida en otros conflictos, como Chechenia, Cachemira, Afganistán o Palestina. La labor de enseñanza y entrenamiento de estos especialistas, junto con la procedente de los antiguos militares de Sadam, es uno de los puntales que permite a la insurgencia sobrevivir y adaptarse a la lucha contra un ejército tan potente y sofisticado como el norteamericano.

Los procedimientos de la insurgencia se han perfeccionado con el tiempo, y con la dura experiencia del enfrentamiento con la devastadora potencia de fuego norteamericana. En general, los insurgentes se han mostrado durante 2005 menos dispuestos a afrontar combates de cierta intensidad, incluso en áreas urbanas. La experiencia de la segunda batalla de Fallujah, en la que sufrieron fuertes bajas, les ha hecho adoptar una actitud más cauta.

En el enfrentamiento contra las tropas norteamericanas los procedimientos se han orientado hacia los ataques a distancia, mediante artefactos explosivos improvisados (IED,s(2)) y francotiradores. Los IED,s han provocado más de la mitad de las muertes norteamericanas en combate durante 2005, y se han convertido en un problema de muy difícil resolución.

Un IED consiste normalmente en un explosivo, normalmente una granada de artillería o mortero recuperada de los repletos arsenales previos a la guerra, al que se le aplica un mecanismo de detonación eléctrica. El artefacto se oculta en las inmediaciones de una carretera y se hace detonar al paso de cualquier patrulla, bien mediante un cable y una batería o, más frecuentemente, mediante un control remoto, que puede ser incluso un teléfono móvil, o el mando a distancia de un garaje. La utilización de estos artefactos permite a los atacantes permanecer ocultos y alejados durante el ataque, protegiéndoles de la respuesta enemiga y facilitando su huida.

---

(2) IED es el acrónimo de Improvised Explosive Device, artefacto explosivo improvisado en inglés.

Las fuerzas norteamericanas pronto aplicaron contramedidas contra estos artefactos. Desde aumentar la distancia entre vehículos, o reforzar su protección, hasta utilizar perturbadores de frecuencias para anular los sistemas de activación remota. Pero los insurgentes han sido capaces de perfeccionar sus IED,s más rápido de lo que los norteamericanos lo hacían con sus contramedidas. Han utilizado para ello la combinación de diferentes métodos de activación, el aumento de las cargas explosivas y su conformación para penetrar incluso los blindajes más gruesos.

El propio Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, quedó en una situación comprometida cuando, durante una visita a la zona de operaciones, tuvo que hacer frente al enojo de un soldado que le preguntaba por qué el ejército más poderoso del mundo se veía obligado a rebuscar entre la chatarra, para proteger sus vehículos contra los IED,s. Las quejas en el frente llevaron a un costoso programa de reforzamiento general del blindaje de los vehículos del Ejército y los *marines*, que incluía la compra de más de 20.000 nuevos “*Humvee*” (3) blindados. Pese a todo, las bajas por este tipo de ataque siguen aumentando, y en ocasiones de forma dramática. Los IED plantean un problema de difícil resolución, al que ya se enfrentó Israel en su lucha contra *Hezbollah* en el Sur del Líbano durante los años 90, sin llegar a encontrar contramedidas plenamente eficaces.

En 2005 han aparecido cada vez con más frecuencia francotiradores en el bando insurgente. Se trata también de un fenómeno preocupante, pues un francotirador necesita un entrenamiento muy especializado, y su aparición en combate significa que la insurgencia está en condiciones de proporcionar ese entrenamiento en algún lugar. Pese a que el número de francotiradores debe ser reducido, y sus acciones limitadas, su aparición ha supuesto un duro golpe para las fuerzas norteamericanas. Además, los francotiradores presentan la cara “limpia” y precisa de la insurgencia ante la población civil, harta de brutales atentados indiscriminados.

Pero el rostro habitual de la insurgencia sigue estando relacionado con los atentados terroristas. Suicidas y coches bombas han provocado las mayores masacres en el país durante 2005. Los ataques suicidas han llegado a alcanzar una frecuencia devastadora. En mayo, tras la toma de posesión del nuevo gobierno, se registraron casi un centenar de atentados suicidas. Los centros de

---

(3) *Humvee* es el apodo popular del HMWV (High Mobility Wheeled Vehicle) vehículo ligero reglamentario en las Fuerzas Armadas Norteamericanas.

reclutamiento del ejército y la policía irakí, junto con las comisarías y los controles de carretera, se han llevado la peor parte en esta brutal embestida terrorista. Pero en la mayor parte de las ocasiones la inmensa mayoría de las víctimas son civiles, incluso cuando el objetivo es una instalación policial o militar.

Durante este año, el número de ataques dirigidos contra simples civiles ha aumentado dramáticamente. Las zonas chiíes cercanas al triángulo sunní, como Hilla, Baquba o el barrio Al Sadr de Bagdad han sido especialmente castigadas por suicidas y coches bomba que masacraban a la población civil en mercados o a la salida de las mezquitas. La estrategia aplicada por los grupos yihadistas de provocar a los chiíes para desatar una guerra civil está detrás de estas acciones, que marcan una tendencia especialmente preocupante del conflicto.

Pero incluso más preocupante es el fenómeno de los secuestros y asesinatos masivos en las zonas en las que se mezclan poblaciones de distintas etnias y religiones. El fenómeno comenzó a gran escala el año pasado en Mosul, cuando la ciudad fue prácticamente ocupada, en noviembre, por grupos insurgentes. Cada día comenzaron a aparecer en las calles de la ciudad docenas de cadáveres, maniatados y ejecutados de un disparo en la cabeza. La mayoría de las personas asesinadas eran inicialmente soldados o policías, y después civiles kurdos o chiíes.

El fenómeno se generalizó a las zonas en las que conviven sunníes y chiíes, especialmente al sur de Bagdad, y no ha cesado de incrementarse desde entonces. Raro es el día en el que no aparecen cadáveres de personas asesinadas en las afueras de alguna ciudad, en las orillas de los ríos o en los basureros. Inicialmente la mayoría de las víctimas eran chiíes, pero pronto comenzaron a aparecer también sunníes, lo que indicaba que las milicias chiíes estaban reaccionando. De hecho ambos grupos religiosos se han acusado mutuamente de limpieza étnica, y lo cierto es que ésta es ya un hecho en algunas zonas. En ocasiones se ha llegado al enfrentamiento abierto, como en octubre, cuando un grupo de milicianos de Al Sadr, que alegaban iban a rescatar a varios rehenes, se enfrentaron con grupos insurgentes al Sur de Bagdad con el resultado de más de 20 muertos.

Pese a que la actitud de la población chií ante estos actos ha sido en general muy contenida, debido en parte al llamamiento de los líderes religiosos a la calma, se han alzado algunas voces

reclamando el reforzamiento de las milicias, dada la incapacidad policial para poner fin a esta situación. Este paso supondría la deslegitimación del gobierno y la entrega de la seguridad a los grupos más extremistas, lo cual desembocaría inevitablemente en una guerra civil, sirviendo con ello a los más oscuros propósitos de los yihadistas internacionales.

## **EL PROCESO CONSTITUCIONAL Y LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE DICIEMBRE**

La hostilidad sunní hacia el nuevo gobierno llegó al máximo cuando el nuevo parlamento eligió, a mediados de mayo, a la comisión encargada de redactar el borrador de la Constitución. De los 55 miembros 28 eran chiíes, 15 kurdos, 8 pertenecían al grupo de Alawi y los cuatro restantes eran un cristiano, un turcomano, un comunista y un sunní.

La representación sunní en el comité constitucional quedaba así en dos representantes sobre 55 (otro sunní estaba incluido en los representantes de la Alianza de Allawi), mientras que los escaños sunníes en el Parlamento ascendían a 17 sobre 275. Evidentemente esta situación no satisfacía en absoluto a la comunidad sunní, que ha ejercido tradicionalmente un papel dominante en la política del país. Tan escasa representación constituía una certeza absoluta en que la Constitución será rechazada de plano en las provincias en las que esta comunidad era mayoría.

La diplomacia norteamericana era consciente de que, sin integrar al menos parcialmente a los sunníes, la Constitución estaría condenada. En el referéndum previsto tras la aprobación del borrador por el Parlamento, un rechazo de las dos terceras partes de los votantes en al menos tres de las provincias irakíes supondría la anulación del texto sometido a consulta. En consecuencia Washington aumentó su presión para que se aumentase la representación sunní, al tiempo que mantenía su exigencia de que el borrador del texto constitucional estuviese listo para el 15 de agosto.

Lo cierto es que las presiones norteamericanas sobre la representación sunní y los plazos para la redacción del texto fueron después muy criticadas, incluso desde el propio gobierno irakí. Pero la

conducta de Washington resultaba también justificable. Sin esas presiones los sunnís hubieran sido relegados y las discusiones sobre el texto se hubieran alargado hasta el infinito, proporcionando a los insurgentes un útil tiempo muerto para incrementar su actividad.

Finalmente, tras diversas tiras y aflojas, la mayoría kurda y chií aceptó incluir a 15 representantes adicionales sunnís en el comité constitucional, elevando su número a 17. Además, se incluyeron otros 10 representantes sunnís, pero con el único papel de observadores. Pero la elección de esos representantes no fue nada fácil, en parte porque la representación política sunní está muy fragmentada y debilitada tras la desaparición del partido Baas, en parte por el miedo de los posibles candidatos a represalias de la insurgencia y, también en parte, porque los grupos chiíes acusaron a varios de los representantes de haber sido miembros del Baas. El caso es que el nombramiento se retrasó hasta julio y, pocos días después, dos de los representantes elegidos eran asesinados por la insurgencia. El resto de los representantes se retiró del comité, hasta que no se garantizase su protección, y hasta finales de julio fue imposible convencerles para regresar.

Todas estas dificultades, unidas a los desacuerdos entre chiíes y kurdos, retrasaron la redacción del texto constitucional. En agosto se estuvo a punto de retrasar seis meses la presentación del borrador al Parlamento, pero las presiones norteamericanas lo impidieron. Los kurdos exigían una autonomía casi al límite de lo aceptable, y algunos grupos chiíes propusieron crear una federación similar en el Sur, horrorizando a los representantes sunnís. El tema de la influencia religiosa fue también especialmente controvertido, aceptándose finalmente una forma similar a la de la Constitución afgana, que señala que ninguna ley puede ir contra el Islam y sus preceptos.

Como resultó imposible cumplir con el plazo del 15 de agosto para la redacción del texto final, se aplicó una prórroga de una semana, seguida por otra hasta el 28 de agosto. Ese día, el Parlamento aprobó un texto que contenía ambigüedades y vacíos (los términos exactos del federalismo, por ejemplo), que se acordó dejar para discusiones posteriores. Los parlamentarios sunnís se opusieron con mayor o menor fuerza al texto constitucional y, en general, recomendaron el voto negativo en el referéndum previsto para el 15 de octubre.

Los ciudadanos irakíes no dispusieron de mucho tiempo para estudiar un texto constitucional que, por otra parte, tampoco aclaraba muchos puntos. Pese a todo, el 15 de octubre acudieron a votar en proporciones incluso superiores a las de enero, incluyendo a los electores de muchas zonas sunnís. Pocos días antes del referéndum, EEUU y NNUU tuvieron que presionar de nuevo al gobierno iraquí, que pretendía aprobar una modificación a la Ley Electoral por la que la Constitución solo sería rechazada si en al menos tres provincias votaban negativamente dos tercios de los electores censados, y no de los votantes efectivos.

Este intento demostraba el temor del Gobierno a un rechazo en las zonas sunnís y, efectivamente éste se produjo y estuvo a punto de bloquear el proceso constitucional. En las provincias de Al Anbar y Sala Ah Din, de mayoría sunní, se produjo un rechazo masivo, que en la primera llegó hasta el 97%. En Nínive, el voto negativo se quedó en el 56%, lo que significó que, con un 11% más (unos 80.000 votos) el texto constitucional hubiera sido rechazado. En el nivel nacional los votos afirmativos alcanzaron un porcentaje del 79% y los negativos del 21%, cifras que representan de forma bastante ajustada la proporción de población chií y kurda frente a la sunní.

Como era de esperar los insurgentes aumentaron su actividad en las fechas próximas al referéndum, pero en esta ocasión sus ataques no se centraron tanto en la organización electoral como en las fuerzas norteamericanas. 96 soldados de EEUU murieron en octubre, convirtiendo este mes en el segundo más sangriento del año.

El proceso de aprobación de la constitución combina aspectos positivos y negativos. Por un lado la mera ejecución del proceso constituye ya un éxito, mientras que por primera vez se han hecho serios esfuerzos por incluir a representantes políticos sunnís en los órganos políticos. Pero los constantes problemas surgidos en la redacción, la ambigüedad del texto final y la confusión y escasa solidez demostrada por las instituciones políticas irakíes crean serias dudas sobre la capacidad para establecer un régimen mínimamente democrático y moderno en el país.

Al referéndum de octubre siguió rápidamente la disolución del Parlamento y la preparación para las elecciones legislativas de diciembre. El nivel de actividad de la insurgencia se mantuvo como de costumbre, pero en esta ocasión se redujeron los ataques contra la infraestructura electoral.

De hecho, algunos grupos insurgentes proclamaron abiertamente que no atacarían los colegios electorales ni a los votantes. Tras esta aparente moderación se encuentra el deseo de muchos líderes sunnís de participar en el proceso electoral, ante las desastrosas consecuencias de su abstención en las elecciones de enero.

Algunos partidos sunnís se unieron en la coalición Frente del Acuerdo Irakí, liderada por Adan-Al Dulaimi, con la intención de presentarse a las elecciones. La relación de estos grupos con la insurgencia es ambigua. Por un lado han recibido amenazas, y algunos de sus miembros han sido atacados; por otro lado justifican la insurgencia como resistencia nacional contra el ocupante. Esta aparente contradicción tiene su origen en la diversidad de grupos insurgentes. Muchos grupos autóctonos comprenden que, junto a la acción armada, la comunidad sunní debe desarrollar una actividad política que les proporcione cierta representatividad en los órganos de gobierno. Los grupos de yihadistas extranjeros, y los grupos autóctonos más vinculados a ellos, mantienen sin embargo que la lucha armada es la única opción frente al ocupante y a un gobierno títere.

En el lado chií, la Alianza Unida sigue siendo mayoritaria. El apoyo que recibe de la clase religiosa ha sido de nuevo decisivo, pese a que en los meses anteriores a las elecciones el Gran Ayatollah Ali Sistani llegó a retirar públicamente su apoyo al grupo, al que acusaba de ineficiente y corrupto. Los chiíes encontraron en estas elecciones un panorama más complejo, ya que la mayor participación de ciudadanos sunnís podía aparentemente restarles muchos votos a favor del Frente del Acuerdo Irakí o de los moderados del ex-Primer Ministro Allawi, que se presentó de nuevo a las elecciones. En cuanto a los kurdos, la Alianza entre Barzani y Talabani se mantuvo; aunque sobre el terreno las diferencias entre ambos líderes y sus respectivos grupos siguen siendo sustanciales.

Los comicios se celebraron el 15 de diciembre en un ambiente de calma inusual. La participación fue, como de costumbre, masiva en las zonas chiíes y kurdas, pero también apreciable en algunas zonas sunnís, incluso en aquellas ciudades de la conflictiva región de Al Anbar donde fue posible votar. A falta de resultados definitivos en el momento de escribir estas líneas, los primeros escrutinios provisionales indican que la Alianza Unida puede estar cerca de revalidar su mayoría absoluta. Esto ha provocado indignación en las filas sunnís que mantenían la esperanza de hacer mella en la mayoría chií con su voto. La indignación se ha transformado en acusaciones de

fraude y manifestaciones callejeras, a las que se han unido los partidarios de Allawi, que se perfila de nuevo como el gran derrotado.

Evidentemente esta situación de tensión no resulta muy adecuada para frenar a la insurgencia que, tras una tregua relativa en diciembre, volvió a la carga con fuerza inusitada a principios de enero. Solo el día 5 de dicho mes murieron 143 personas, entre ellas 11 soldados norteamericanos, en diversos atentados. Como es habitual, las comunidades chiíes y los centros de reclutamiento se llevaron la peor parte. Pero además los insurgentes demostraron su fuerza provocando el cierre de la principal refinería irakí, en Baiji, mediante amenazas a sus trabajadores. El cierre provocó la enésima crisis de abastecimiento de carburantes, especialmente en la capital. Cuando el gobierno convenció a algunos trabajadores para retornar a sus puestos, e intentó hacer llegar un convoy de 60 cisternas a Bagdad, los insurgentes aparecieron por docenas destruyendo 20 de las cisternas, junto con tres vehículos de escolta. Esto supuso de nuevo el cierre de la refinería y una nueva oleada de protestas.

El episodio muestra el terrible grado de control que los grupos insurgentes pueden llegar a ejercer sobre la economía y la vida cotidiana del país. En este sentido, las exportaciones irakíes de petróleo cayeron en diciembre a su punto más bajo desde décadas atrás, mostrando la fragilidad de las esperanzas puestas en una rápida reconstrucción financiada por las ganancias obtenidas del crudo.

Pese a sus protestas iniciales, los grupos sunníes probablemente realizarán un ejercicio de pragmatismo intentando buscar alianzas con Allawi y los grupos kurdos para romper la previsible mayoría chií. Incluso se ha llegado a señalar al grupo de Moqtada al Sadr, al que los primeros escrutinios auguran excelentes resultados dentro del bloque Alianza Unida, como un posible aliado de los sunníes. En cualquier caso, la ascensión de grupos radicales como el de Al Sadr, y el debilitamiento de los más moderados, como el de Allawi, no auguran un futuro pacífico en Irak.

Con toda seguridad, las elecciones de diciembre no serán tampoco el acontecimiento decisivo que de fin al conflicto. Pero si se consolida cierta presencia sunní en las instituciones, y esta no es arrinconada por la previsiblemente aplastante mayoría chií y kurda, podría tratarse de un dato

positivo. El principal objetivo de los políticos sunníes es acabar con la mayoría absoluta chií, lo que ampliaría su libertad de movimientos lo suficiente como para establecer alianzas con los partidos kurdos y los moderados de Allawi, jugando un papel de importancia superior a su previsible representación parlamentaria. Si los grupos políticos sunníes alcanzan cierto éxito en esas negociaciones podrían arrastrar al juego político a algunos grupos insurgentes, contribuyendo a aislar al sector yihadista. Pero, lo más probable es que la mayoría de los grupos insurgentes prefieran mantener un doble juego, gozando de cierta representación política, pero manteniendo al tiempo la brutal capacidad de presión que les proporciona la lucha armada.

Las esperanzas en que Irak se convierta en una democracia de corte occidental siguen pecando de ingenuidad, al menos de momento. Aunque se alaba, no sin razón, el heroísmo de los ciudadanos irakíes a la hora de acudir a las urnas, se olvida que la mayoría de ellos no lo hacen por un consolidado espíritu democrático, sino siguiendo fielmente las instrucciones de sus líderes, que en ocasiones tienen el carácter de precepto religioso. Como en cualquier estado sin una tradición democrática, en Irak serán necesarios muchos años para que la democracia se consolide de forma mínima. El proceso político actual, no obstante, tiene todo el valor de un primer paso.

## **CONCLUSIONES Y PROSPECTIVA. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DEL CONFLICTO.**

Como ocurrió con otros conflictos aparentemente locales, como Vietnam, el conflicto iraquí combina una compleja trama de actores e intereses internacionales, lo que hace que sus consecuencias trasciendan de lo que pueda ocurrir en el país e incluso en el área regional de Oriente Medio.

El conflicto se desarrolla en tres niveles. En primer lugar, para EEUU y para los yihadistas internacionales, cuya representación más conocida es Al Qaeda, Irak es solo una batalla dentro de una guerra global. La administración Bush concibió la operación en Irak dentro de una compleja estrategia de lucha contra el terrorismo, combinada quizás con otros intereses anteriores a los

atentados del 11 de Septiembre. Para los yihadistas, Irak es una oportunidad que no se debe desaprovechar.

La caída de Saddam Hussein, y la sustitución de su régimen por una democracia próxima a Occidente podía traer numerosos beneficios para EEUU: evitar que la experiencia irakí en la fabricación de armas de destrucción masiva cayese en manos de grupos terroristas; cambiar el esquema de alianzas en la región, controlando más estrechamente a una Arabia Saudí bajo sospecha desde el 11-S; romper el posible eje Siria-Irak-Irán, preocupación fundamental para Israel, manteniendo tanto a Damasco como a Teherán bajo control; moderar, a medio plazo, la tendencia al alza de los precios del petróleo, debilitando a la OPEP y permitiendo que las grandes reservas irakíes ayudasen a afrontar la demanda y, por último, la experiencia de un Irak democrático podría servir de ejemplo en una región plagada de dictaduras de diverso signo, provocando la caída de regímenes hostiles, y la aparición de un sentimiento más favorable a Occidente entre la población de la zona.

Para Al Qaeda y la Yihad internacional, Irak ha supuesto la oportunidad de compensar la derrota en Afganistán, abriendo un frente que les permite luchar directamente contra las fuerzas norteamericanas con el efecto propagandístico que eso tiene; atraer y entrenar nuevos militantes, e influir poderosamente en el devenir político de un área estratégicamente tan importante como es Oriente Medio. Conscientes de que una victoria en términos convencionales sobre EEUU resulta impensable, su estrategia se orienta a sumir en el caos al país, haciendo inútil la presencia de fuerzas extranjeras y convirtiendo el territorio irakí en un “agujero negro” que los grupos terroristas puedan utilizar como base para desestabilizar toda la región.

En un segundo nivel, centrado en el plano regional, se entremezclan las reacciones y las líneas de acción políticas y estratégicas que han adoptado los países de la zona ante la intervención de EEUU y las fuerzas de la Coalición. Para Siria e Irán, objetivos indirectos de la intervención norteamericana, la situación es muy preocupante. El régimen sirio, especialmente, se ha visto muy debilitado tanto por las acusaciones norteamericanas de permisividad con los insurgentes irakíes, como por las de complicidad en el asesinato del ex primer ministro libanés Rafic Hariri.

Damasco, que ha debido retirar sus fuerzas de Líbano, se enfrenta al peligro de sufrir sanciones económicas por parte de NNUU, y a una velada amenaza de intervención militar norteamericana. No obstante, el régimen también es consciente de que las posibilidades de esa intervención militar son cada vez más remotas y, si soporta la presión a corto plazo, lo que implica mantener sobre todo el control interno, probablemente salvará la situación. El apoyo a la insurgencia irakí parece ser más frío últimamente, como medida táctica, pero si el régimen se siente acorralado, puede decidir apoyar al máximo a la insurgencia como medida de contrapresión.

Similar es el caso de Irán, que ha visto aumentar dramáticamente las presiones sobre su programa nuclear. En el caso iraní, no obstante, la reacción ha sido distinta, aupando al puesto de primer ministro al ultraconservador alcalde de Teherán, Mahmud Ahmadinejad, y lanzando un mensaje de claro desafío a Occidente. Si una intervención norteamericana en Siria parece poco probable, en Irán sería prácticamente impensable. Con una población y un territorio que prácticamente triplican al irakí, y una población religiosa y étnicamente más homogénea, el intento de ocupación de Irán podría terminar en desastre, incluso para EEUU. Conscientes de ello, pero también de que se encuentran en el punto de mira de Washington, los dirigentes iraníes parecen haber apostado por acelerar su programa nuclear como medida preventiva, aunque siempre han negado oficialmente el carácter militar de dicho programa.

Para Irán el conflicto irakí presenta no solo problemas, sino también oportunidades, ya que el ascenso al poder de la mayoría chií supondría la anulación de un enemigo histórico y el aumento de las posibilidades iraníes para influir en la región. Sin embargo, la presunta vinculación de los chiíes irakíes con Irán, aunque cierta, se ha exagerado notablemente. Muchos de ellos mantienen una profunda desconfianza hacia su poderoso vecino que, aunque chií, no es árabe. De hecho el terrorismo y las acciones violentas en las zonas árabes de Irán se ha incrementado en el último año, señal de que a veces las diferencias étnicas y culturales son más profundas que las religiosas.

Otros actores de la zona siguen el conflicto con no menos interés. Para Arabia Saudí casi cualquier resultado del conflicto irakí será desfavorable. Un régimen democrático dominado por los chiíes supondría un aumento de la influencia iraní en la zona, y un ejemplo que podría desestabilizar el régimen. Pero la conversión de Irak en un paraíso terrorista sería aún peor, para un país que tiene

ya serios problemas con Al Qaeda en su propio territorio. Turquía ve con creciente irritación la consolidación de un ente político kurdo en el norte de Irak, sobre todo después de que este parezca ir asociado con la reanudación de las acciones del PKK (4) en el sur y el este de su territorio, que ha provocado centenares de muertos en el último año. Por último, para Jordania, el conflicto irakí es una bomba de relojería, cuyas primeras consecuencias parecen haberse materializado con los atentados de noviembre en Ammán contra intereses occidentales. El alto porcentaje de población palestina, el gran número de irakíes que se han instalado en el país, la nacionalidad jordana de Abu Mussab al Zarquawi y el hecho de que Jordania sea el paso lógico que permitiría a los yihadistas actuar directamente contra Israel desde Irak, no contribuyen precisamente a aumentar la tranquilidad del régimen del Rey Abdallah.

Finalmente, en un tercer nivel meramente nacional, en Irak se contraponen los intereses de varios actores distintos. Por un lado los de la minoría sunní, profundamente alarmada por la pérdida del poder y el ascenso político chií y kurdo. Es aquí donde se encuentra la base de la insurgencia, que se entremezcla con los intereses de algunos países vecinos en que la intervención norteamericana resulte un fracaso. Frente a ellos surgen los intereses de dos comunidades solo unidas en su oposición al dominio sunní: los kurdos, partidarios de agotar al máximo las posibilidades del federalismo y los chiíes, cuyas motivaciones son más diversas y complejas. Una mayoría es partidaria de un régimen islámico, semejante al de su vecino iraní, mientras que otros grupos mantienen una óptica más próxima al nacionalismo árabe. Por último habría que reseñar a los grupos moderados, los que creen sinceramente en un régimen democrático, moderadamente islámico y pacífico con sus vecinos. Lamentablemente, como en todos los conflictos civiles, la voz de los moderados se apaga progresivamente ante el ascenso de los más radicales.

Esta tupida red de intereses en distintos niveles conforma una situación enormemente compleja, cuyas consecuencias son difíciles de prever, pero que probablemente serán decisivas en un sentido o en otro para el curso de la Historia, tanto para la nación irakí, como para Oriente Medio, la lucha global contra el terrorismo, o incluso el equilibrio de fuerzas en el mundo. Pese a

---

(4) El PKK es el Partido Kurdo de los Trabajadores, un grupo guerrillero y terrorista kurdo que protagonizó una sangrienta lucha contra el gobierno turco en los años 80 y 90.

que Irak no está entre los conflictos más sangrientos de las últimas décadas, (quizás 50-60.000 muertos hasta el momento (5) sus repercusiones van a ser sin duda muy importantes.

Para EEUU, la situación se mantiene poco favorable, aunque el último año haya significado una evolución moderadamente positiva. La materialización del proceso de transición política, más o menos según lo previsto, ya ha supuesto un éxito importante. No obstante, este proceso también ha destapado problemas, tensiones internas y tendencias que acechan el futuro irakí, incluso aunque la insurgencia fuese derrotada a medio plazo. En las actuales circunstancias los objetivos estratégicos iniciales de Washington se antojan difíciles de realizar en su totalidad y, probablemente, la Administración Bush podría darse por satisfecha con que en Irak se estableciese un régimen político mínimamente estable y no decididamente antioccidental.

La opción opuesta (que el país se sumerja en el caos) sería un desastre estratégico de proporciones colosales, muy superiores a los de la Guerra de Vietnam. Todo Oriente Medio quedaría desestabilizado sin remedio durante, al menos, una generación y, lo que es peor, el conflicto no habría finalizado. Vietnam del Norte y el Vietcong cesaron sus hostilidades contra EEUU en el momento en el que obtuvieron el control del territorio vietnamita, y sus dirigentes nunca pensaron en bombardear Washington y Nueva York. Pero las intenciones de los yihadistas y de Al Qaeda serían muy diferentes, y utilizarían Irak como un trampolín para futuras acciones de su guerra global contra los regímenes vecinos, Israel y el mundo occidental.

La intención de transformar Oriente Medio, estableciendo regímenes democráticos ha obtenido éxitos aceptables, con cambios de mayor o menor calado en Líbano, los Territorios Palestinos, Egipto e incluso Arabia Saudí. Pero los resultados de momento apuntan a que se trata de cambios más cosméticos que de fondo. Y no por que no exista una voluntad real de cambio en las sociedades de la zona, sino porque existen múltiples concepciones de hacia donde debe ir ese

---

(5) Resulta difícil determinar el número de muertos en este conflicto por las informaciones contradictorias. En general se suelen citar los datos publicados en el Iraqi Body Count, expuesto en Internet por una organización privada, que señala entre 26.000 y 30.000 civiles y policías muertos hasta Noviembre de 2005. Las bajas de la Coalición son mejor conocidas y ascienden a 2354 (de ellas 2153 norteamericanas) a 15 de Diciembre. Los datos sobre bajas en el Ejército Irakí apuntan a unos 3000 – 6000 muertos durante el ataque de 2003, y a unos 2000 en el nuevo ejército irakí formado posteriormente. Por último las bajas de los insurgentes resultan imposibles de calcular. Probablemente han sido muy elevadas, y quizás alcancen los 20.000 muertos.

cambio. En este sentido EEUU no ha sabido presentar, ante las opiniones públicas árabes, una imagen de liberador. Al contrario, su imagen se ha deteriorado según avanzaba el conflicto irakí, apareciendo frecuentemente como agresor, despreciativo hacia la cultura árabe y manipulador. Este fallo de imagen ha supuesto una ventaja para los yihadistas que presentan su modelo alternativo de cambio, basado no en patrones occidentales, sino en el retorno al Islam más conservador.

Para estos últimos la evolución del conflicto está también lejos de ser positiva. La lucha en Irak ha mostrado los límites de las fuerzas armadas norteamericanas, pero también los de Al Qaeda y grupos afines, que han sufrido un notable desgaste. Más preocupante todavía, desde su punto de vista, es que la propia insurgencia autóctona irakí empieza a rechazar, a veces violentamente, a los grupos extranjeros. Y las opiniones públicas árabes, aunque puedan sentir cierta simpatía por los yihadistas internacionales, contemplan cada vez con mayor horror la posibilidad de que estos acaben provocando situaciones similares a la de Irak en otros países de la región. Como ha ocurrido en conflictos anteriores, la brutalidad de los terroristas islámicos es frecuentemente su peor enemigo.

En el momento de escribir estas líneas, celebradas con relativa normalidad las elecciones legislativas de Diciembre, la actitud sunní ante el proceso político parece una de las claves que determinarán el futuro del país. La sensación de los líderes sunníes de haber sido relegados durante el proceso electoral, y el hecho de que la Constitución haya estado a punto de no ser aprobada en el referéndum por el voto negativo en las zonas sunníes, han sido puntos negativos en los intentos por acercar esta minoría a la vida política. Por el contrario la participación en el referéndum constitucional y, sobre todo en las legislativas de Diciembre son puntos positivos. Pero los primeros parecen superar ampliamente en repercusión a los segundos. De hecho, los políticos moderados sunníes solo lograrían presentarse como una alternativa a la insurgencia si lograsen concesiones políticas muy importantes, incluso desproporcionadas al porcentaje de población que representa esta minoría. Y ni kurdos ni chiíes parecen dispuestos a hacer ese tipo de concesiones.

Probablemente, las esperanzas en que las elecciones de Diciembre supongan el comienzo del fin de la insurgencia son ilusorias, como lo fueron aquellas que precedieron a la toma de posesión del gobierno de Allawi el año pasado, a las elecciones de enero o al referéndum constitucional de octubre. El debilitamiento de la insurgencia necesitará tiempo y firmeza, combinados con una

política conciliadora que no se quede en las meras palabras. Así parece entenderlo Washington, que está haciendo grandes esfuerzos para integrar a los sunnís en el proceso político, y evitar decisiones procedentes del gobierno irakí que puedan interpretarse como discriminatorias. Este giro en la política norteamericana demuestra una mayor madurez en la gestión política y estratégica del conflicto, y quizás muestra la mano en la sombra de la nueva Secretaria de Estado, Condolezza Rice, que al gozar de una mayor confianza presidencial que su predecesor, Colin Powell, tiene también mayor margen de maniobra para aplicar medidas de moderación.

Pero este nuevo enfoque norteamericano del conflicto quizás llegue un poco tarde. Después de dos años y medio de hostilidades la insurgencia sunní parece haberse consolidado como una fuerza estable, bien organizada y difícil de derrotar. Por otra parte, tanto los chiíes como los kurdos han probado las mieles del poder, y no parece probable que estén dispuestos a compartirlas con la minoría que tanto les oprimió durante décadas. Aparte de eso la confusión reina en el país, con insurgentes, milicianos, terroristas internacionales y delincuentes comunes actuando a sus anchas. Y el cansancio hace mella, tanto en la opinión pública norteamericana como en la de sus aliados.

En esas circunstancias, la tentación de una retirada excesivamente rápida puede calar en el ánimo de los dirigentes norteamericanos; pero no se vislumbra una solución rápida para Irak. EEUU deberá todavía asumir costes y pérdidas humanas considerables, aparte de profundizar en su nueva visión del conflicto, más realista y moderada, antes de pensar en dejar la seguridad del país en manos de unas fuerzas del orden que, hoy por hoy, pueden ser fácilmente desafiadas tanto por la insurgencia como por las milicias. En definitiva, la administración norteamericana no se puede permitir abordar el final del conflicto con la misma ligereza con que lo inició.

## **CAPÍTULO OCTAVO**

# **IBEROAMÉRICA**



## IBEROAMÉRICA

POR CARLOS MALAMUD

En el último trimestre de 2005 se celebraron con escasas diferencias de fechas la XV Cumbre Iberoamericana, en Salamanca, y la IV Cumbre de las Américas, en Mar del Plata, Argentina. Pese a las críticas sobre el exceso de Cumbres, sintetizadas en la frase del presidente Uribe sobre el “turismo presidencial” y a su naturaleza radicalmente diferente, el resultado de ambas reuniones permite hacer un buen diagnóstico de la situación internacional de la región. Esto es posible a partir de la entidad de los participantes de ambos eventos, que en bastantes casos son protagonistas comunes. A bote pronto, podríamos enumerar entre las cuestiones más importantes que preocupan a América Latina: las dificultades que encuentra el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) en su despliegue continental; los problemas de imagen de los Estados Unidos y, especialmente, de su presidente George W. Bush, ante la opinión pública latinoamericana; el imparable ascenso de China; el protagonismo regional que pretende lograr el comandante Hugo Chávez en torno a una serie de propuestas no demasiado precisas y que tienen su principal impulsor en los elevados precios del petróleo en los mercados internacionales; el acercamiento entre Venezuela y Cuba, que sumado a la creciente militarización del régimen bolivariano aumenta determinados temores en muchos gobiernos hemisféricos; el triunfo de Evo Morales en Bolivia y la magnitud de los interrogantes que suscita; el buen estado de las relaciones de España con el conjunto de América Latina y la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), como el órgano permanente de gestión del sistema iberoamericano y, cerrando la lista aunque sin agotarla, el empecinamiento del gobierno cubano en mantener un sistema político sin futuro que compromete las relaciones con todos los países de la región, sin ningún tipo de excepción.

Pero las dos Cumbres celebradas, y sus resultados más o menos controvertidos, también dan pie para comenzar a hablar de algunos de los principales problemas políticos y económicos de América Latina, partiendo del hecho de que, al menos teóricamente, la Cumbre de las Américas debería haberse centrado en la creación de empleo y su contribución a la consolidación económica y democrática de los países americanos. Pero no sólo eso. En ambas Cumbres se hizo evidente el hecho de la próxima despedida de muchos de los mandatarios allí participantes, que no estarán presentes en las siguientes convocatorias, dada la intensidad del calendario electoral latinoamericano de los próximos meses (ver Cuadro 2). En el último tramo de 2005, Honduras y Bolivia han elegido presidentes. Mientras tanto, los resultados de la primera vuelta en Chile dejaron abierto el desenlace hasta mediados de enero, cuando se confirmó lo que decían todas las encuestas, el triunfo de Michelle Bachelet, y, en Haití, la difícil situación interna ha impedido cumplir con el cronograma electoral de diciembre de 2005, que ha sido postpuesto una y otra vez.

En 2006 deberán votar en elecciones presidenciales Brasil, México, Perú, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela. En aquellos países en que la reelección es posible (que cada vez son más en Iberoamérica), no siempre el resultado electoral está claro, inclusive para las prospecciones demoscópicas más osadas, que, como se ha visto, en el caso de Bolivia fracasaron estrepitosamente. Más allá de que la última palabra la pronuncian los ciudadanos el día de los comicios, lo cierto es que mientras el presidente Uribe, tras el fallo favorable del Tribunal Constitucional, tiene las encuestas a su favor, gracias a los altos índices de popularidad que posee, la situación del presidente Lula está marcada por la elevada incertidumbre que rodea los últimos tramos de su gestión. Esto se hizo más evidente a partir del momento en que comenzaron a destaparse los casos de corrupción que han golpeado a su círculo íntimo, tanto en el partido (el PT) como en el gobierno. En Venezuela, salvo una recuperación milagrosa de la lucidez de la oposición, las chances del presidente Chávez de ser reelegido por un nuevo período son grandes, pese a que el gobierno y los movimientos políticos que lo acompañan han obtenido resultados no del todo satisfactorios a la hora de movilizar a sus más fieles seguidores, como evidenció la baja participación en las elecciones legislativas de diciembre.

Al mismo tiempo, se han visto a lo largo y ancho del continente como se desarrollaban y cobraban fuerza algunos movimientos sociales, contrarios a las reformas “neoliberales” y a la globalización, que incluyen una agenda de reivindicaciones sumamente variada y que van de lo

étnico a lo regional y teñidas, en todo caso, de fuertes contenidos nacionalistas, populistas y hasta etnicistas. Muchos de estos movimientos, como los piqueteros argentinos, los cocaleros bolivianos y peruanos o los campesinos “sin tierra” brasileños se encuentran muy próximos al “socialismo del siglo XXI” proclamado, que no definido, por el comandante Hugo Chávez.

## **EL ESTADO DE LA OPINIÓN PÚBLICA**

De acuerdo con el informe del Latinobarómetro 2005, no se han producido avances reseñables en los temas esenciales de la cultura democrática del conjunto de la región. En líneas generales, la desconfianza que los ciudadanos tienen en sus principales instituciones, políticas y no políticas, aumenta o se mantiene inalterable en relación a los años anteriores. Mientras tanto, y de forma paralela al peso del clientelismo y la corrupción (notas dominantes de un peculiar estilo de hacer política), vemos como la cultura cívica y la percepción del estado de derecho no mejoran entre la ciudadanía de los distintos países latinoamericanos. Simultáneamente y a caballo entre la recuperación económica y los coletazos de las últimas crisis y sus consecuencias devastadoras sobre el empleo, aumentan las expectativas de la gente por mejorar rápidamente su situación, sus condiciones de vida y el acceso a un puesto de trabajo, todo lo cual dificulta la gobernabilidad de sus países y la puesta en marcha de las políticas públicas más adecuadas para impulsar el bienestar general.

Por lo tanto, a partir de esas consideraciones iniciales, se puede afirmar de forma clara que el interés de los latinoamericanos por la política prácticamente no ha cambiado en los últimos 10 años, aunque las críticas a la política, especialmente a los políticos, sean persistentes y muy altas entre los habitantes de la región. En líneas generales, los autores del estudio son muy críticos con las afirmaciones, generalmente periodísticas, que hablan de una desafección creciente de las distintas opiniones públicas con la política. De ahí que sea coherente con esta postura el hecho de que, pese a todo, la aprobación del gobierno (“la forma en que el presidente está dirigiendo el país”) ha aumentado del 36% en 2002 al 49% en 2005. En buena medida la respuesta a esta pregunta refleja el peso del presidencialismo en toda la región. La respuesta también es consistente con que los

presidentes suelen ser bien valorados, aunque no es extraño que, por lo general, la aprobación de los gobiernos sea mejor que la imagen que se tiene de los presidentes.

A lo largo del período 1995-2005 el presidente y el gobierno, junto con las municipalidades (ayuntamientos), la policía y los bancos son las instituciones que han aumentado la confianza de la gente, mientras que la Iglesia y la televisión, las dos instituciones más valoradas por los ciudadanos, han ido perdiendo confianza, aunque se mantienen en los lugares más altos de las preferencias populares. El resto de las instituciones valoradas, entre las que se cuenta el Parlamento, la justicia, los partidos políticos o las fuerzas armadas se mantienen en sus niveles habituales de consideración. En general, el promedio de apoyo a las instituciones en toda la región es bastante bajo y habla de una gran falta de confianza por parte de los ciudadanos y de las dificultades para consolidar la democracia.

Una mayoría considerable de la población, el 70%, cree que la democracia tiene problemas, pero que se trata del mejor sistema político existente, y un 66% piensa que se trata del mejor sistema para alcanzar el desarrollo de su país. En 2005, y por tercer año consecutivo, el apoyo a la democracia en la región ha sido del 53%, mientras que a un 19% de la población, una cantidad nada despreciable, le da lo mismo el tipo de régimen político en el que vive. Es evidente, ante la magnitud del fenómeno, que los gobernantes latinoamericanos deben hacer serios esfuerzos por convencer a estos grupos más refractarios a admitir las virtudes de la democracia a fin de aumentar el apoyo que recibe este sistema político.

Por su parte, la satisfacción con la democracia es sensiblemente inferior al apoyo de la democracia y se sitúa en un 31%. Frente a la idea de cuán democrático es cada país, la media regional, en una escala de 1 a 10, se sitúa casi en el punto medio con un 5,5. Mientras Venezuela, Uruguay, Costa Rica y Chile se consideran los países más democráticos de los 18 analizados, la percepción sobre los que lo son menos es mayor en Paraguay, Ecuador, Nicaragua, Perú y Guatemala. Bolivia, por su parte, que en los últimos años vio como se deponían violentamente a dos presidentes (Sánchez de Losada y Mesa), está por encima de la media, con un 5,2. Por eso será importante en los próximos, especialmente en aquellos países que han elegido presidentes definidos laxamente como de “izquierda”, ver cómo incidirá el estado de la opinión pública en lo referente a la

salud de la democracia, su reconocimiento y aprobación. Giran en torno a este punto las expectativas de numerosas sociedades de salir de las situaciones de atraso y desigualdad que las caracterizan y las excesivas promesas vertidas por los políticos durante las campañas electorales, que luego resultan de difícil o imposible cumplimiento. Por eso será importante ver en las mediciones de 2006 el comportamiento de bolivianos, venezolanos, brasileños, argentinos y uruguayos, países todos donde se habla de “giro a la izquierda”. ¿En qué cantidad las medidas adoptadas serán valoradas por la población o la frustración será la nota dominante, sabiendo que las diferencias nacionales serán de gran importancia?

De todas formas, en este apartado, la buena noticia es que en conjunto, la mayor parte de la población regional, un 62%, está totalmente en contra de una salida militar autoritaria, en cualquier circunstancia, mientras que sólo un 30% “apoyaría a un gobierno militar si las cosas se ponen muy difíciles”. El rechazo al autoritarismo es menor al 50% en Paraguay, Honduras y Perú (en Ecuador sólo llega al 51%). Aquí resulta bastante llamativo el hecho de que en Venezuela el rechazo a la existencia de un gobierno militar se sitúa en un 66%, cuando es claramente manifiesto el objetivo del comandante Chávez de construir un régimen cívico-militar en su país, a la vez que aumenta la militarización de la vida cotidiana, especialmente en las escuelas. En Perú, el bajo rechazo al autoritarismo coincide con las buenas expectativas que las encuestas le dan a Ollanta Humala.

Uruguay, República Dominicana, Chile y Uruguay son los países que tienen una mayor percepción del estado de derecho, mientras que en Ecuador, Perú, Brasil y Bolivia ésta es la menor de todos los países considerados. Esta clasificación coincide con la cultura cívica existente, ya que a mayor o menor cultura cívica, mayor percepción del estado de derecho por parte de la población. La excepción es Colombia, que pese a tener una débil cultura cívica valora ampliamente el estado de derecho. En el caso colombiano hay que tener en cuenta los importantes logros obtenidos por el presidente Álvaro Uribe con su política de seguridad democrática, que no sólo ha rebajado considerablemente el número de delitos y acciones terroristas, especialmente homicidios y secuestros, sino también ha aumentado de forma notable la sensación de seguridad existente entre los colombianos, que en los últimos años han dejado de vivir como rehenes apiñados en las ciudades, sin poder salir de ellas más que por vía aérea. Esta realidad es la que en buena medida explica los elevados índices, superiores al 70%, de aceptación del gobierno de Uribe.

Según la opinión pública regional, el poder del Estado y de los actores públicos y políticos ha disminuido en los últimos años en beneficio de determinados actores privados. Se trata de una percepción preocupante, toda vez que alude directamente a la pérdida de control del gobierno y dificulta todavía más la aplicación de fórmulas coactivas para el eficaz cumplimiento de las leyes en los casos que sea necesario. Si en 2003 el 57% de la población de la región estimaba que el gobierno era quien tenía más poder, esta cifra ha bajado al 49% en 2005. Un fenómeno similar ha ocurrido con los partidos políticos que bajan del 39 al 34%. Por el contrario, ha aumentado el número de personas (de 40 al 44%) que creen que las grandes empresas son las que tienen más poder, mientras se mantiene prácticamente inalterable la percepción sobre el poder del Parlamento. Este sentimiento contrasta con algunas de las nuevas tendencias políticas en ascenso que exigen un reforzamiento del poder del Estado.

En los últimos años, la corrupción se ha convertido en uno de los problemas centrales de la población, y ocupa buena parte de la agenda política de los principales medios de comunicación, que dedican al tema una atención casi permanente. Esta situación realimenta el sentir ciudadano sobre el impacto negativo que la corrupción tiene sobre su vida cotidiana. Sin embargo, en Iberoamérica ha aumentado en el último año la percepción de que se está avanzando en la lucha contra la corrupción, pasando de un 26 a un 30% la gente que cree en esto. Mientras en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela se piensa que se han producido importantes progresos en este combate, por el contrario en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Nicaragua se produce un movimiento inverso. Junto con la corrupción, el desempleo y la inseguridad son dos de las máximas preocupaciones que tienen actualmente la mayor parte de los latinoamericanos.

## **ELECCIONES Y POLÍTICA**

En marzo de 2005 se produjo la toma de posesión de Tabaré Vázquez como presidente del Uruguay. Se materializaba así la alternancia de un partido, en realidad una alianza de partidos, el Frente Amplio – Encuentro Progresista (FA), que tomaba el relevo a los centenarios partidos Blanco y Colorado. La llegada de Vázquez a la presidencia uruguaya también tenía otro significado, al

aumentar el número de mandatarios considerados de izquierda en la región. En ese confuso conglomerado que se ha dado en llamar la izquierda latinoamericana, que incluye a personajes como los presidentes Kirchner (peronista) o Chávez y Evo Morales (claramente populistas), hay que destacar los casos de los presidentes Lula (Brasil), Lagos (Chile) y Vázquez (Uruguay). En estos últimos casos se trata de políticos experimentados, con experiencia en la gestión pública o en la labor sindical, y pertenecientes a partidos con tradición, de al menos tres décadas de antigüedad, como el Partido de los Trabajadores (PT) brasileño o el FA uruguayo. No estamos frente a recién llegados a la política o a candidatos pertenecientes a movimientos aluvionales, que abarcan un amplio espectro político, como el Partido Justicialista, o poco estructurados y que dependen del carisma del líder, como ocurre con el Movimiento por la V República (MVR) y el resto del conglomerado de las fuerzas bolivarianas de Venezuela. En Bolivia, el Movimiento al Socialismo (MAS) es más el producto de la suma de movimientos sociales que un partido organizado. Por el contrario, en Uruguay, el peso político y la hegemonía del FA se confirmaron en las elecciones locales y departamentales, donde obtuvo importantes ganancias, a la vez que aumentó la crisis de los partidos Blanco y Colorado.

La vida política del subcontinente, especialmente en la convulsa región andina, fue nuevamente sacudida por golpes de calle que propiciaron la caída del presidente ecuatoriano, Lucio Gutiérrez, y la renuncia de Carlos Mesa, atezado por los bloqueos de carreteras y las protestas sociales. Mesa presentó su renuncia al Congreso por primera vez en marzo, pero la retiró ante el respaldo popular obtenido para mantenerse en el poder. Sin embargo, el capital político acumulado le duró poco tiempo y en junio presentó su renuncia definitiva, después de 20 meses de ejercer la presidencia. Si la posición de Mesa ya era de gran debilidad, por su falta de apoyos políticos y sociales, especialmente visibles entre los parlamentarios, su sucesor, Eduardo Rodríguez, quedó en una situación bastante más débil. Sin embargo, su principal, y mayor, fortaleza fue ser el encargado de la convocatoria electoral, que en diciembre de 2005 eligió a su sucesor y renovó el Parlamento nacional. Rodríguez, presidente del Tribunal Supremo, era el tercero en el orden sucesorio, después del presidente del Senado y del presidente del Congreso, y accedió al poder tras la renuncia de los dos altos cargos parlamentarios, cuestionados por varios movimientos sociales y políticos, con el MAS, de Evo Morales, a la cabeza, por su pertenencia a los llamados “partidos tradicionales” y ser identificados con la corrupción vinculada a la política. Está por ver en qué medida el contundente

resultado de las elecciones de diciembre será capaz de provocar un vuelco en la situación política del país y de repercutir sobre su futuro inmediato, más allá de los gestos rituales y ceremoniales tan del gusto del nuevo presidente y de su retórica fuertemente confrontacionista.

También está en una posición de gran debilidad Alfredo Palacios, el sucesor de Gutiérrez, que asumió el mando en abril de 2005, cuando el Congreso decidió deponer a su antecesor por “abandono del cargo”. Resulta curioso que tanto en el caso de Mesa como de Palacios, los nuevos presidentes, llegados al poder en circunstancias excepcionales y carentes de la legitimidad de origen que proporciona un triunfo electoral, intentaran impulsar, aunque sin éxito, profundas reformas institucionales o convocaran referendos sobre temas trascendentales para el futuro público, como puede ser la cuestión de los hidrocarburos o una reforma constitucional. En una especie de huída hacia delante, intentando compensar la falta de apoyo político con medidas para ganarse a las masas, en ambos casos se compromete la gobernabilidad del país. Es verdad, que la debilidad institucional y la crisis permanente que golpea al sistema de partidos en ambos países han propiciado salidas de este tipo, planteadas, entre otras cuestiones, para ganar tiempo.

Mientras tanto en el Perú, otro de los países andinos más conflictivos, el presidente Alejandro Toledo ha sobrevivido a las protestas sociales, a las investigaciones parlamentarias y a las duras críticas de los medios de comunicación sobre su gestión. Debido a este aluvión de críticas y a la percepción de un grave incumplimiento de la mayor parte de las promesas electorales, pese a la buena marcha de la economía, su mandato se ha caracterizado por las bajas cotas de confianza que tiene entre los ciudadanos peruanos, a tal punto que en más de una ocasión las cifras de las encuestas situaban su popularidad por debajo del 10%. Sin embargo, a pesar de todo, Toledo se encamina al final de su mandato, dispuesto a traspasar pacíficamente el poder al nuevo presidente que sea electo en mayo de 2006.

2005 asistió al nacimiento en el Perú del etnocacerismo, un movimiento impulsado por los hermanos Ollanta y Antauro Humala, que mezcla elementos étnicos con un fuerte nacionalismo y populismo, a la vez que incorpora toda una simbología con numerosos elementos fascistas. De momento Ollanta Humala, que se presenta como candidato a las elecciones presidenciales ha logrado un respaldo popular que algunas encuestas sitúan en torno al 20%, aunque habrá que ver la

evolución del candidato, especialmente cuando se involucre más activamente en la campaña. Un hecho que de seguro tendrá gran importancia es la repercusión en el Perú del triunfo de Evo Morales y sus efectos sobre la población indígena, así como el fuerte respaldo recibido del comandante Chávez. En los últimos meses de 2005 el ambiente preelectoral se ha caldeado con la llegada de Alberto Fujimori a Chile, su encarcelamiento en Santiago y la petición de extradición de la justicia peruana al gobierno chileno, un extremo que deben resolver los magistrados de Chile, pero también con el rebrote del narcoterrorismo de Sendero Luminoso y las reivindicaciones cocaleras.

En Colombia, después de una prolongada deliberación, la Corte Constitucional ha declarado la legalidad de la reforma aprobada por el Congreso nacional de la Constitución de 1991 que había permitido la reelección presidencial en mandatos consecutivos. La posibilidad o no de la reelección se había convertido en el principal tema de la agenda política ya que alentaba ciertas expectativas de los probables candidatos diferentes al presidente, pero también estaba condicionando no sólo el proceso de desmovilización de los paramilitares, reforzado con la sanción de la ley de Justicia y Paz, sino también la dinámica de la propia lucha antiterrorista. Conocido el fallo de la Corte, son muchos los analistas que especulan con una ofensiva de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) para “aguar la fiesta” al que consideran su principal enemigo. Pese a las críticas y a las contradicciones en que se desarrolla, el proceso de desmovilización de los “paras” ya ha afectado a más de 10.000 personas y se mantiene vivo pese a las numerosas críticas recibidas y a sus propias contradicciones. La posición del gobierno se ha reforzado con los tímidos avances logrados en La Habana en las pre-negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional, mientras que las conversaciones con las FARC en torno al canje humanitario siguen estancadas.

La reforma constitucional chilena permitió eliminar los enclaves autoritarios todavía remanentes de la elaborada en su día por la dictadura de Pinochet. De este modo se acabó con los senadores vitalicios, el presidente de la República puede destituir a los Comandantes en Jefes de las Fuerzas Armadas y el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) deja de tener la importancia pasada y se convierte sólo en un órgano asesor del presidente. Ha quedado pendiente, mediante la elaboración de una nueva ley electoral, que sigue encontrando fuertes resistencias en la derecha, la reforma del sistema de dobles circunscripciones que caracteriza las elecciones parlamentarias chilenas. En Chile, el proceso de selección del candidato de la Concertación, la alianza electoral

oficialista que reúne a la Democracia Cristiana y a los socialistas, se zanjó a favor de la candidata socialista Michele Bachelet, la nueva presidenta del país. Por su parte, a diferencia de otras oportunidades, la derecha concurrió dividida a la elección, ya que a la candidatura de Joaquín Lavín se sumó posteriormente la de Sebastián Piñera, por Renovación Nacional (RN). Se trató de una fórmula que como se pudo comprobar finalmente no funcionó y terminó perjudicando a su principal impulsor, Sebastián Piñera. El resultado de las elecciones de diciembre dejó sensaciones ambivalentes a la Concertación gobernante, que pudo hacer efectivo su control de ambas Cámaras. Sin embargo, mientras el avance de los partidos de izquierda fue claro, la situación de la Democracia Cristiana (DC) es algo más comprometida. Por otro lado, en el frente presidencial la primera vuelta no solucionó nada y mantuvo el enfrentamiento entre Bachelet y Piñera, que se saldó de forma contundente a favor de la candidata socialista, que obtuvo una ventaja de casi el 7%.

**Cuadro 1:** Calendario electoral 2005 en América Latina

Fecha	País	Tipo de Elección
6 de febrero	México	Estado de Baja California Sur (Gobernador/Congreso/Municipales) Estado de Guerrero (Gobernador/Congreso/Municipales) Estado de Quintana Roo (Gobernador/Congreso / Municipales)
20 de febrero	México	Estado de Hidalgo (Gobernador/Congreso/Municipales)
27 de febrero	Argentina	Provincia de Santiago del Estero (Gobernador)
17 de abril	Cuba	Municipales (Primera vuelta)
24 de abril	Cuba	Municipales (Segunda vuelta)
5 de mayo	Venezuela	Municipales y Juntas Parroquiales
8 de mayo	Uruguay	Municipales
3 de julio	México	Estado de México (Gobernador) Estado de Nayarit (Gobernador/Congreso/Municipales)
25 de septiembre	México	Estado de Coahuila (Gobernador / Congreso / Municipales)
Septiembre	Paraguay	Municipales
23 de octubre	Argentina	Legislativas
13 de noviembre	Haití	Presidenciales (Primera vuelta) y Legislativas*
27 de noviembre	Honduras	Generales
4 de diciembre	Venezuela	Legislativas
11 de diciembre	Chile	Presidenciales y Legislativas
11 de diciembre	Haití	Presidenciales (Segunda vuelta)*
18 de diciembre	Bolivia	Presidenciales, Legislativas, Prefectos

\* No se celebraron

En lo que al calendario electoral se refiere, 2005 no ha conocido un número significativo de elecciones determinantes como sí ocurrirá en 2006, aunque en el último trimestre hubo elecciones presidenciales en Chile (primera vuelta), Honduras y Bolivia. Pese a ello, la norma en muchos países, especialmente visible en los más grandes, fue la toma de posiciones para las elecciones presidenciales de 2006, como se comprobó en México y Brasil. En México se completó el largo y prolongado proceso de definición de las candidaturas, que consagró a Andrés Manuel López Obrador (AMLO), como candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el que de momento cuenta con mayores posibilidades; a Roberto Madrazo, por el Partido de la Revolución Institucional (PRI), tras una desgarradora retahíla de expulsiones y deserciones de la carrera electoral, y a Felipe Calderón Hinojosa del Partido Autonomista Nacional (PAN), pese a no ser el candidato favorito del presidente Fox. Si algo mostraron las elecciones a gobernador de los distintos estados puestos en juego es que el PRI no está totalmente acabado, pese a los problemas de imagen que supone la candidatura de Madrazo y que puede dar todavía mucha batalla, toda vez que las encuestas favorables a López Obrador son algo menos favorables tras su abandono de la alcaldía de la Ciudad de México y del fin del contencioso legal que mantenía con el presidente Fox, que buscaba su desafuero y su expulsión de la carrera presidencial. En este caso, el papel de víctima, junto a su gestión populista y su gran visibilidad pública habían aumentado la popularidad de López Obrador. Tampoco se deben descartar las posibilidades de Felipe Calderón, que en poco tiempo ha consolidado su posición en las encuestas y se manifiesta como el candidato a batir por López Obrador.

**Cuadro 2:** Calendario electoral 2006 en América Latina

Fecha	País	Tipo de Elección
8 de enero	Haití	Presidenciales (Primera vuelta) y Legislativas
15 de enero	Chile	Presidenciales (Segunda vuelta)
5 de febrero	Costa Rica	Presidenciales y Legislativas
15 de febrero	Haití	Presidenciales (Segunda vuelta)
5 de marzo	Haití	Municipales
12 de marzo	México	Estado de México (Congreso/Municipales)
Marzo	Colombia	Legislativas
2 de abril	Costa Rica	Posible segunda vuelta presidencial
9 de abril	Perú	Presidenciales y Legislativas
Marzo	Colombia	Legislativas
16 de mayo	República	Legislativas y Municipales

	<b>Dominicana</b>	
Mayo	<b>Colombia</b>	<b>Presidenciales</b>
2 de julio	<b>México</b>	<b>Presidenciales y Legislativas (Nacional)</b>
		- <b>Distrito Federal</b> (Gobernador/Congreso/Municipales) - <b>Estado de Guanajuato</b> (Gobernador/Congreso/Municipales) - <b>Estado de Jalisco</b> (Gobernador/Congreso/Municipales) - <b>Estado de Morelos</b> (Gobernador/Congreso/Municipales) - <b>Estado de Campeche</b> (Congreso/Municipales) - <b>Estado de Colima</b> (Congreso/Municipales) - <b>Estado de Nuevo León</b> (Congreso/Municipales) - <b>Estado de Querétaro</b> (Congreso/Municipales) - <b>Estado de San Luis Potosí</b> (Congreso/Municipales) - <b>Estado de Sonora</b> (Congreso/Municipales)
20 de agosto	<b>México</b>	- <b>Estado de Chiapas</b> (Gobernador)
1 de octubre	<b>Brasil</b>	<b>Presidenciales, Legislativas y Gobernadores</b>
19 de octubre	<b>México</b>	- <b>Estado de Tabasco</b> (Gobernador)
29 de octubre	<b>Brasil</b>	posible segunda vuelta presidencial y gobernadores
Octubre	<b>Ecuador</b>	<b>Presidenciales</b>
5 de noviembre	<b>Nicaragua</b>	<b>Presidenciales y Legislativas</b>
Diciembre	<b>Venezuela</b>	<b>Presidenciales</b>

En Brasil, cuando nadie disputaba el liderazgo del presidente Lula, pese a algunas disensiones en el ala izquierda de su partido y cuando la marcha de la economía hacía presagiar una deriva nada complicada para la reelección del presidente, estallaron los escándalos de corrupción que ya se han cobrado varias víctimas en el entorno más cercano al propio Lula. En el gobierno, el más seriamente tocado fue José Dirceu, el ministro de la Casa Civil de la Presidencia, una especie de Jefe de Gabinete, que debió dimitir en junio pasado. Por su parte, el tesorero, Delubrio Soares, y el secretario general, Silvio Pereira, del PT también debieron renunciar en medio de una serie continuada de escándalos que afectaron la imagen del partido del gobierno. El PT, que ha cambiado su presidente, ha hecho un serio esfuerzo por aislar al presidente y mantenerlo al margen de los escándalos, lo que se logró a medias y por eso la imagen del presidente ha comenzado a erosionarse. De ahí la elevada incertidumbre sobre las posibilidades de Lula ante su reelección.

Las elecciones legislativas de Argentina, presentadas como un plebiscito por el presidente Kirchner con el objetivo de aumentar su legitimidad, después de haber llegado al poder sólo con el 22% de los votos, fueron ganadas por el oficialismo, que obtuvo cerca del 40% de los votos. Si bien el resultado no le otorga la mayoría absoluta del Congreso, donde debería negociar con otros grupos parlamentarios para poder sacar adelante sus proyectos, la posición del presidente Kirchner y su

peronista Frente para la Victoria es de fuerza dada la debilidad de la oposición, como se ha visto en la controvertida discusión parlamentaria para aprobar la reforma del Consejo de la Magistratura (Consejo del Poder Judicial). En las elecciones parlamentarias, la suma del centroderecha sólo logró cerca del 10% de los votos, lo mismo que el centro izquierda (el ARI de Elisa Carrió y los socialistas triunfantes de la provincia de Santa Fe), el radicalismo apenas superó el 9% y el peronismo no alineado con el presidente (Duhalde en Buenos Aires, Menem en La Rioja o Rodríguez Súa en San Luis) alcanzó más del 15%.

## **LA ECONOMÍA**

El FMI estima que la coyuntura económica mundial seguirá siendo propicia para América Latina. Si bien en 2005 se moderó la actividad económica mundial, las perspectivas a corto plazo, tanto para el conjunto del planeta (se espera un crecimiento del PIB mundial superior al 4,25% para 2005 y 2006) como para América Latina (4% de aumento del PIB en 2005 y 3,75 en 2006) son muy sólidas. La expansión actual parece ser más firme que las anteriores, ya que muchos países han realizado ajustes estructurales en materia fiscal. Sin embargo, después de las cifras obtenidas en 2004, la más alta de los últimos 24, el crecimiento de la región se está moderando, aunque las tasas previstas para 2005 y el año siguiente siguen siendo superiores a la media histórica. Todo parece indicar que estamos frente a una expansión más estable que las anteriores, gracias a la aplicación de políticas macroeconómicas correctas, aunque se mantienen algunas amenazas que podrían afectar el crecimiento, como un mayor precio del petróleo, el debilitamiento de las materias primas o un aumento del riesgo en los mercados emergentes, hasta ahora beneficiados por las bajas tasas de interés mundiales. Hay que tener en cuenta que desde comienzo de la década de 1980, el aumento promedio del PIB real en América Latina fue del 3,5% y el crecimiento per cápita inferior al 1,5%, cifras inferiores a las logradas en otros países emergentes, especialmente de Asia.

En 2005, la mayor parte de los países de la región siguieron consolidando su posición fiscal y lograron reducir la relación entre deuda pública y PIB. A fines de 2005 el endeudamiento latinoamericano supondrá un 45,9% del PIB, un notable descenso desde su máximo de 2002, cuando había alcanzado el 61,3% del PIB regional, lo que supone un descenso del endeudamiento en más de

15 puntos del PIB. Entre los factores que sostienen la reducción de la vulnerabilidad externa está la mejora en la obtención de superávits fiscales primarios, el crecimiento económico, la reestructuración de la deuda y la apreciación de las monedas nacionales respecto al dólar.

En América Latina el crecimiento se apoya, en buena medida, en el incremento de los precios de las materias primas, que han permitido una mejora de los términos del intercambio y han aumentado los ingresos por exportaciones. Otro factor importante que sostiene el crecimiento es la demanda interna, que sigue firme (en Brasil ha cobrado un importante impulso). México y los países de América del Sur se han beneficiado del incremento del precio de combustibles, alimentos y metales, aunque en América Central y el Caribe el aumento del precio de los combustibles puede convertirse en una amenaza para el crecimiento. El petróleo, el caso más típico de materia prima en alza, pasó del 45 dólares el barril a 65 dólares (casi un 45%) entre agosto de 2004 y el mismo mes de 2005. Pero no se trata sólo del petróleo, ya que el cobre vio como su precio aumentaba de 1,29 dólares la libra a 1,75 dólares (algo más del 35%) en el mismo período.

Pese al incremento del precio del petróleo, la inflación se ha estabilizado. En Colombia bajó del 6,5% en 2003 al 5% en septiembre de 2005, el nivel más bajo en décadas. En Brasil se espera una cifra muy cercana para 2005, mientras Chile y Perú se mueven en torno al 2 y al 3%. Si bien se estima que la inflación regional pase del 6,5% en 2005 al 5,5% 2006, Argentina ha llegado a dos dígitos y Venezuela fluctúa entre el 17% y el 18%. El superávit de la balanza de pagos, combinado con el aumento de las reservas de divisas y las mejoras obtenidas por los gobiernos en las condiciones de los vencimientos y plazos de la deuda externa, permite depender menos de los flujos de capital extranjero. También ha mejorado el coeficiente de inversión, cercano al 20% del PIB, aunque algunos países, como Argentina o Uruguay están llegando al límite de su capacidad instalada, tras un período de crecimiento acelerado, y necesitarían nuevas inversiones para mantener su actual ritmo de crecimiento.

En 2004, América Latina, junto al Caribe, recibió inversiones extranjeras directas (IED) por un valor superior a los 56.400 millones de dólares, lo que supone un aumento del 44% con respecto a los 39.100 millones que ingresaron en 2003. La inversión española en la región a lo largo de 2004 superó los 9.100 millones, lo que supone algo más del 16% del total mundial y un incremento del

71% de la inversión en relación a 2003. México, con 5.200 millones de euros fue el país más favorecido por la inversión española y en este caso la adquisición de Bancomer por parte del BBVA supuso 4.200 millones de dólares. El stock de la IED española en América Latina ya ronda los 90.000 millones de euros, siendo los principales países receptores de inversión Argentina (30.000 millones de euros de stock), Brasil (25.000 millones), México (14.500 millones), Chile (10.500 millones), Perú (3.100 millones), Colombia (3.000 millones), Venezuela (2.400 millones), Uruguay (2.400 millones) y Cuba (836 millones). De este modo España sigue siendo el mayor inversor extranjero en Argentina; es el segundo en Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela y es el tercero en México.

El fortalecimiento de la política económica y el clima de mayor confianza se ven en la apreciación de los tipos de cambio y en seis países relevantes (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) el tipo de cambio se apreció un 9% en el primer semestre de 2005, sin llegar a afectar a las exportaciones. Simultáneamente, las reservas siguen aumentando. En Argentina, son de casi 26.000 millones dólares, lo que equivale a nueve meses de importaciones, mientras en Perú las reservas representan más del 270% de los vencimientos de la deuda externa a corto plazo.

El buen escenario económico ha repercutido en una mejora del empleo y en aumentos de los salarios reales. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa de paro urbano se redujo del 10,9 al 9,6% en el primer semestre del año, como consecuencia de haber disminuido en siete de los nueve países de los que se dispone información. Al analizar la tasa de desempleo de ese semestre, se ve que la desocupación cayó en Argentina (de 14.6% a 12.5%), Brasil (12.3% a 10.3%), Chile (8.9% a 8.3%), Colombia (16.5% a 15.0%), Ecuador (11.3% a 11.1%), Uruguay (13.5% a 12.2%) y Venezuela (16.6% a 13.2%) mientras que aumentó ligeramente en México (3.7% a 3.9%) y Perú (10.1% a 10.5%). Sin embargo, las cifras del crecimiento económico contrastan con la persistencia de la pobreza y la extrema pobreza, así como de la gran desigualdad existente en la región. Progresos en Chile pero lentos avances en la mayor parte de los países.

## LAS TRABAS A LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Señalábamos al comienzo de este trabajo que los resultados de las dos Cumbres realizadas, la Iberoamericana y la de las Américas, permitían un diagnóstico de la situación internacional del continente. Es obvio que este diagnóstico no refleja la totalidad de los problemas de la región, pero sí se hace eco de las principales tendencias existentes. Si algo ha puesto en evidencia las dos reuniones mencionadas son las dificultades que tiene la región para avanzar en el proceso de integración regional. Si hacemos caso a los planteamientos rupturistas del comandante Chávez en sus manifestaciones en la contracumbre de los Pueblos, de Mar del Plata (*“hemos venido aquí a enterrar al ALCA”*), el principal obstáculo en el avance de la integración regional se debe a la férrea oposición de los Estados Unidos, el viejo imperialismo yanqui de toda la vida, partidario de la teoría del “divide y vencerás”. Hoy Estados Unidos, como en el siglo XIX Gran Bretaña, sería el mayor enemigo de la integración regional, porque ella permitiría el despegue definitivo de la economía latinoamericana y el fin de la dominación neocolonial. Pero una lectura atenta de las Cumbres de Salamanca y Mar del Plata, como referentes de los sucesos que están ocurriendo actualmente en América Latina, permite sacar a la superficie una serie de tensiones bilaterales que nos están indicando dónde están los verdaderos frenos a la integración: dentro de América Latina y no fuera de ella.

En Mar del Plata quedaron patentes, una vez más, las diferencias entre Chile y Perú, esta vez por la sanción de una ley peruana en torno al trazado de los límites marítimos entre ambos países. También fueron visibles los problemas existentes entre Argentina y México por la organización de la Cumbre y entre Argentina y Uruguay por la construcción de dos fábricas de papel en la zona uruguaya de Paysandú. Argentina se opone recurriendo a argumentos medio ambientales pero Uruguay insiste en los cientos de puestos de trabajo que creará dicha inversión. A estos problemas se agregan otros, como las diferencias entre Brasil y México, por el liderazgo regional y por la titularidad ansiada de un puesto permanente en el algún día reformado Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; entre Brasil y Argentina, por el Mercosur; entre Bolivia y Chile, por el gas; entre Colombia y Venezuela, por el supuesto tratamiento favorable que otorga Venezuela a los terroristas colombianos de las FARC y el ELN; entre Ecuador y Colombia por las fumigaciones con glifosato que realiza el ejército en los cultivos de coca existentes en la zona fronteriza o entre Cuba y

cualquier país latinoamericano que ose criticar su política de derechos humanos. Sin embargo, en Mar del Plata se vivió intensamente una nueva situación, hasta ahora latente: el duro enfrentamiento entre los presidentes Fox y Chávez por lo que el primero llamó los ataques ideologizados del segundo contra el libre comercio y sus posibilidades de progreso para el conjunto de la región.

Se podría señalar que entre los tres principales obstáculos para el progreso de la integración regional tenemos el exceso de retórica y de nacionalismo, a lo que se suma un importante déficit de liderazgo. El exceso de retórica ha venido condicionando todo el proceso de unidad regional desde sus mismos inicios, al rodearlo de una mística nacionalista. Se plantea básicamente la unidad por la unidad, sin metas políticas claras y se la presenta a ojos del pueblo como una de las mejores recetas para salir del atraso y superar todos los males y problemas de la región. La mejor prueba de que no se sabe para qué se quiere la integración regional es que ahora se presenta a Simón Bolívar, José de San Martín y José Martí como los tres grandes precursores de esa unidad. No sería mala cosa recordar el carácter autoritario, oligárquico y antiliberal de Bolívar o las tendencias monárquicas de San Martín, dos personajes, por otra parte, muy ajenos a la historia de México y Brasil, dos países claves en el proceso de unidad latinoamericana. La retórica impulsa la creación de nuevas instancias integradoras, conformando una verdadera sopa de letras donde resulta difícil avanzar, como han demostrado los escasos logros de la Comunidad Sudamericana de Naciones, la última propuesta en la materia, esta vez impulsada por Brasil, aunque las dificultades de su gobierno, golpeado por los casos de corrupción, se ha convertido en un pesado lastre en su avance. Por su parte, el exceso de nacionalismo impide cualquier cesión de soberanía en instancias supranacionales, necesarias para impulsar cualquier proceso de integración regional o subregional.

En el otro lado tenemos el déficit de liderazgo. Ni México ni Brasil, los dos grandes gigantes de América Latina, han decidido jugar el rol que les correspondería por su tamaño y su fortaleza política y económica. Ni siquiera Argentina, cuando estaba en condiciones de hacerlo, siquiera lo intentó. Es más, no sólo ni Brasil ni México ejercen el liderazgo que deberían ejercer, sino también están enfrentados entre sí, lo que dificulta enormemente cualquier acción coordinada en este sentido. Si Brasil prefiere hablar de América del Sur, México durante bastante tiempo enfatizó su mirada más en el norte del continente, hacia Canadá y los Estados Unidos, que hacia el sur, aunque ahora está intentando volver a sus raíces. Por eso, no deja de ser significativo que la mayor parte de los

latinoamericanos confíe más en Brasil que en México, pero al mismo tiempo México, según el Latinobarómetro, es el país latinoamericano que está más a favor de la integración económica regional, el 92% de la población, mientras que Brasil es el país que menos cree en este proyecto con el 80%.

En este punto contrasta la experiencia europea donde el eje franco-alemán se convirtió en un claro impulsor de la unidad de lo que terminaría siendo la UE. Mientras tanto, el vacío de liderazgo intenta ser cubierto por el venezolano Chávez, quien gracias a la importancia creciente del factor energético en las políticas de crecimiento económico y a los elevados precios del petróleo, tiene en sus manos un arma poderosísima para impulsar su política exterior. Es verdad que el factor energético puede ser una poderosa palanca para impulsar la unidad, que en Europa giró en buena medida en torno a la Comunidad del Carbón y del Acero. Sin embargo, ante la falta de propuestas políticas claras, la gran duda es cuán sostenible puede ser un proceso que no sólo genera pasiones en las multitudes, sino también grandes recelos entre los gobernantes y sectores igualmente importantes de las sociedades de la región.

Mientras el presidente Chávez presenta al ALBA (Alternativa Bolivariana de las Américas) como la contracara del ALCA, ésta última avanza a trompicones. Una vez descartada la fecha del 2005 como la de la puesta en marcha del gran mercado americano, desde Tierra del Fuego hasta Alaska, los países implicados optaron por negociaciones bilaterales o subregionales con los Estados Unidos para la firma de tratados de libre comercio. Eso fue lo que hizo Chile en su momento y es lo que se plasmó en el CAFTA (Tratado de Libre Comercio de América Central, en sus siglas inglesas), que incluye también a la República Dominicana. Mientras tanto, continúan las negociaciones entre Colombia, Perú y Ecuador con los Estados Unidos por lograr otro acuerdo similar, toda vez que resultaba imposible la negociación con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en su conjunto, dada la resistencia venezolana a negociar con los Estados Unidos y el estado de turbulencia interna que atraviesa Bolivia, que hacía totalmente desaconsejable incluir al país andino en el grupo negociador.

Quienes de forma más clara se oponen al proyecto del ALCA son los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y Venezuela, aunque las razones de unos y otros no son similares. Venezuela se opone al ALCA por razones estrictamente ideológicas, ya que el petróleo, su

principal y casi único producto de exportación no necesita de acuerdos comerciales de ningún tipo para tener acceso a los mercados. Las resistencias mercosureñas se basan, por su parte, en la política de subsidios a la agricultura que práctica el gobierno de los Estados Unidos y en su intento de acabar con la protección en el mercado de servicios y en el proceso de compra por los aparatos estatales de los países latinoamericanos. Sin embargo, las posturas de todos los países miembros del Mercosur no son unitarias. Brasil y Argentina son los más beligerantes y de alguna manera mantienen la unidad del Mercosur por la posibilidad de negociar como bloque (4 + 1) con Washington. Mientras tanto, Uruguay ha firmado con los Estados Unidos un Tratado de Promoción y Protección de Inversiones (Paraguay está intentando lo propio), distanciándolo de sus dos socios mayores del Mercosur. Por su parte, la actitud de Paraguay, al no reconocer la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional sobre las tropas norteamericanas que se puedan estacionar en su territorio, así como por las facilidades dadas al FBI para vigilar la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), constantemente sospechosa de abrigar células durmientes o de financiación de Al-Qaeda, también ha causado profundo malestar entre sus vecinos. La incorporación de Venezuela al Mercosur, así como los intentos de hacer rápidamente lo mismo con Bolivia, tendrán que pasar por un largo proceso de adaptación de la legislación venezolana y boliviana a la normativa del Mercosur para que la incorporación sea plena y para ello se estima un período no inferior a los cinco años.

En las actuales circunstancias y a la vista de algunos de los resultados electorales que se están produciendo en la región, el gobierno de Estados Unidos tiene cada vez mayores dificultades para sintonizar con América Latina, como ha puesto en evidencia las dificultades surgidas con México en el proyecto de construcción de un muro en varios tramos de la frontera entre ambos países. Estos problemas se unen a los ya existentes con Cuba y Venezuela, una lista a la que se podría sumar Bolivia de prosperar algunos de los planes de Evo Morales con respecto a la producción de coca o a la nacionalización de los recursos energéticos. A la vista de esta falta de sintonía con el primer actor regional crece el papel de China en la región. Las expectativas desatadas por el viaje del presidente Hu a América Latina fueron desmedidas, pero no hay que olvidar el papel creciente que tienen las exportaciones de minerales y otros productos primarios al mercado chino (y asiático en general), así como su impacto sobre los precios de las materias primas. A este paso no es aventurado pensar que China puede convertirse en poco tiempo en el principal actor extrarregional, desplazando de este lugar a España. Sin embargo, el papel creciente de los intereses chinos en América Latina debe ser

visto más como una oportunidad por las empresas y los intereses españoles que como una amenaza a las posiciones conquistadas.

Mientras tanto, las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur siguen estancadas. Las distintas rondas realizadas terminaron en nuevas frustraciones dadas las rigideces de unos y otros, que impiden cualquier avance sustancial. En este sentido, los resultados de la reunión de Hong Kong de la Organización Mundial del Comercio (OMC) no fueron todo lo satisfactorio que se esperaba desde la perspectiva de los países americanos. También aquí, los subsidios agrícolas, vinculados a la Política Agraria Común (PAC) son el principal obstáculo, pero no el único, para avanzar en este tratado. En este sentido, la propuesta de los Estados Unidos de rebajar los subsidios agrícolas en paralelo a la UE fueron considerados insuficientes por Brasil y Argentina.

## **ESPAÑA E IBEROAMÉRICA**

La política española hacia América Latina a lo largo de 2005 giró en torno a la preparación de la Cumbre de Salamanca. Al margen de ello, la relación con Cuba y Venezuela ocupó el centro de atención y llevó, incluso, a la ruptura del consenso en esta importante materia de la proyección internacional de España. El gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero puso un gran esfuerzo en organizar la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca, ya que pensaba que se trataba de un momento especialmente idóneo para relanzar el proyecto iberoamericano que había atravesado por momentos de un grave *impasse*. El eje central del proyecto español era la propuesta de creación de una Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), presentado en la Cumbre de 2003 por el gobierno del presidente José María Aznar. El balance de Salamanca es positivo y precisamente uno de sus principales logros, aunque no el único, fue la puesta en marcha de la SEGIB, a cuyo frente se situó a Enrique Iglesias, ex director general del Banco Interamericano de Desarrollo. Si bien España seguirá financiando el 70% del presupuesto de la SEGIB y los estatutos aprobados, sensiblemente rebajados en las capacidades políticas de la Secretaría, no son los más adecuados, hay bastante optimismo sobre las reales posibilidades de la SEGIB, que se espera que se convierta en la voz de Iberoamérica

en los principales foros multilaterales internacionales. Es obvio que deberá llegar a un entendimiento y a una coordinación con la OEA, pero también es evidente que la personalidad de los dos secretarios generales, Enrique Iglesias y José Miguel Insulza, facilitará enormemente las cosas.

Probablemente las elevadas expectativas puestas en la Cumbre de Salamanca han impedido ver sus logros, importantes y suficientes. Entre las expectativas figuraba la asistencia de todos los mandatarios, como si una mayor o menor presencia fuera sinónimo de éxito o de fracaso, aunque es evidente que éste no debe ser el baremo para juzgar sus resultados. Días antes de su comienzo parecía que el objetivo podría cumplirse, salvo la incertidumbre permanente con Fidel Castro. Sin embargo, la conjura de los elementos, sintetizada en el huracán Stan, se cobró las bajas de los presidentes de Guatemala y El Salvador. A ellos se sumaron los presidentes de Nicaragua (amenazado por una antinatural pinza liberal-sandinista) y Ecuador (en una posición muy débil ante el retorno de Lucio Gutiérrez). A esto se sumó la defección de Castro. De las cinco ausencias la más inexplicable fue la del ecuatoriano Alfredo Palacio, que tiene en España una colonia de cientos de miles de compatriotas.

La Cumbre también tuvo otros puntos rescatables, al margen de la puesta en marcha de la SEGIB, como la reducción del tamaño del comunicado final, la transformación de las sesiones públicas y abiertas, plagadas de discursos grandilocuentes, en tres reuniones discretas de trabajo de los mandatarios y sus cancilleres, que debería ser el comienzo de un nuevo estilo de hacer las cosas. A esto se suma el trabajo de la “precumbre”, especialmente los foros cívico y empresarial. Sería bueno que su convocatoria continuara en las próximas reuniones (Uruguay, 2006, y Chile, 2007) y que en un futuro cercano ambos dialogaran entre sí.

En lo que respecta a Cuba, la iniciativa gubernamental de impulsar la modificación de la postura común europea en relación a la dictadura castrista y su política de violación de los derechos humanos fue contestada por el Partido Popular (PP), el principal partido de la oposición que veía en esta actitud una concesión gratuita al gobierno de Fidel Castro. En realidad, se puede decir que la política española hacia Cuba en los últimos años ha estado marcada por la continuidad y que más allá de la postura de mayor enfrentamiento o de mayor diálogo es poco lo que se puede hacer dada la

cerrazón de Castro y su escasa o nula voluntad por potenciar en la negociación o el diálogo. Esto es así a tal punto que cualquier crítica que en materia de derechos humanos se pueda verter contra el gobierno cubano es vivida como una clara ingerencia en sus asuntos internos. Venezuela fue otro punto de conflicto a partir de la decisión gubernamental de vender aeronaves y embarcaciones militares al comandante Hugo Chávez. Esta decisión se produjo tras los avances autoritarios ocurridos en el país después del triunfo oficialista en el referéndum revocatorio y en medio de las maniobras para rearmar a la Fuerza Armada Nacional (FAN) y crear una gran reserva militar. Si a esto le agregamos las tensiones crecientes con el gobierno de los Estados Unidos las condiciones para la polémica están servidas.

La postura del gobierno de España se ampara en la necesidad de mantener buenas relaciones con todos los gobiernos y países iberoamericanos. De ahí también los esfuerzos por equilibrar la situación respaldando claramente la política de seguridad democrática del presidente Uribe en Colombia en su lucha contra el terrorismo. Sin embargo, más allá de los claros errores cometidos a la hora de vender un producto demasiado complicado, lo cierto es que España debería asumir una postura mucho más clara en defensa de la democracia representativa y de los derechos humanos, y más en un momento como el actual en que los avances del populismo son evidentes. Por eso, el gobierno tiene un claro desafío en su empeño por potenciar su política iberoamericana, aunque episodios como el de la broma radiofónica a Evo Morales poco ayudan a mejorar la imagen de España en la región y a reformular el consenso en la política hacia América Latina. En momentos como el actual, cuando los cambios llegan a muchos países de la región, España debe tener claro qué quiere, puede y tiene que hacer a fin de no perder una influencia política sumamente relevante para el conjunto de su acción exterior.

## **CAPÍTULO NOVENO**

### **ASIA**



## ASIA

POR FERNANDO DELAGE

### INTRODUCCIÓN

La fluidez del escenario estratégico asiático adquirió una notable aceleración en 2005. El año reveló una serie de tendencias que, sumadas unas a otras, están produciendo una alteración en el equilibrio regional de poder.

Quizá la más relevante de ellas es la formulación de una respuesta por parte de Estados Unidos a la nueva dinámica asiática que impulsan tanto el regionalismo económico como el ascenso de China. Este renovado interés por la región se confirmó desde el comienzo del segundo mandato de la administración Bush. Las visitas de la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, a Asia meridional y oriental en marzo y en julio (y en octubre a Asia central), la del secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, a China en octubre, así como la gira del presidente Bush en noviembre, deben interpretarse en el marco de ese esfuerzo por volver a situar a Asia en una posición central en la política exterior de EE UU.

En este contexto Washington ha “redescubierto” en particular el creciente poder de China, lo que ha conducido —y es una de las novedades más importantes del año— a un cambio en la percepción norteamericana del ascenso de la República Popular. Como se recordará, ya antes de que comenzara su primer mandato, Bush y su equipo se referían a China como un “competidor estratégico” de EE UU. Pero en los cuatro años siguientes las relaciones entre Washington y Pekín mejoraron mientras la administración norteamericana concentraba su atención en Afganistán, Irak y la lucha contra el terrorismo. China tampoco fue objeto de discusión durante la campaña electoral de

2004. Esto parece haber cambiado a partir de 2005, lo que confirma que Washington está reevaluando las implicaciones del “desafío chino”.

El endurecimiento de la actitud norteamericana hacia Pekín de los últimos meses refleja la suma de una serie de preocupaciones. Unas son de orden económico: desde el crecimiento del déficit bilateral con China a la discusión por la importación de productos textiles chinos, pasando por las presiones para reevaluar el yuan. Especial atención recibieron varios intentos de compra de empresas norteamericanas, en particular la oferta de la tercera petrolera china, CNOOC, para hacerse con Unocal, la novena mayor petrolera de EE UU. El Congreso vetó la operación por razones de seguridad.

Un segundo capítulo de inquietud se refiere a la expansión de la influencia diplomática y económica china por todo el planeta. Necesitada de petróleo y otros recursos, China ha extendido su influencia en Asia, América Latina, África y Oriente Próximo. Washington observó con especial preocupación el llamamiento hecho por la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) a que EE UU fijase una fecha para la retirada de sus fuerzas de las bases que ocupa en Asia central, así como las maniobras militares conjuntas de rusos y chinos en agosto, las primeras desde la guerra de Corea.

Pero lo que más ha contribuido a la nueva actitud de Washington es la modernización militar china. A partir de febrero, tanto el secretario de Defensa, como el director de la CIA y el de la Defense Intelligence Agency, llamaron la atención sobre el crecimiento del gasto chino en defensa, el aumento de los misiles desplegados frente al estrecho de Taiwan y el reforzamiento de su Armada. Estas declaraciones daban a entender que EE UU podía estar reconsiderando la idea de que China no representa una amenaza al equilibrio global de poder.

China advirtió de la provocación que supone ese tipo de comentarios. Para Pekín, la indicación más preocupante de este cambio de actitud fue la declaración conjunta de japoneses y norteamericanos en febrero, que mencionó la paz en el estrecho de Taiwan como uno de sus “objetivos estratégicos comunes”. Además de tratarse de la primera vez que Japón se refería explícitamente a Taiwan de esta manera, las autoridades chinas se preguntan desde entonces si el reforzamiento de la alianza entre EE UU y Japón y el mayor papel de éste en la seguridad regional tienen como último objetivo la contención de China.

En ese marco no debe sorprender otro de los hechos más importantes del año: el choque diplomático entre la República Popular y Japón. Ambos países se encuentran simultáneamente en ascenso, modificando el equilibrio de Asia oriental. Es una espiral de difícil arreglo, en la medida en que cada uno de ellos cree que simplemente responde a las acciones del otro. Algunos analistas han comenzado a añadir la hostilidad chino-japonesa a los tres tradicionales focos de conflicto en la región —Taiwan, Corea del Norte y Cachemira— como un nuevo motivo de inestabilidad en Asia.

El factor chino también afecta a otro de los aspectos más interesantes del nuevo juego geopolítico asiático: la irrupción de la India. Su acercamiento a China, buscado por Nueva Delhi pero aún más por Pekín, y el giro en la política de EE UU hacia Asia meridional son elementos con importantes implicaciones a largo plazo, dada la determinación de la India de convertirse en un importante actor global. Desde la perspectiva estrictamente subregional, India y Pakistán mantuvieron su proceso diplomático en torno a Cachemira, aunque quedaban a finales de año las dudas sobre cómo afectarán a las negociaciones el terremoto de octubre y los atentados terroristas producidos en Nueva Delhi el mismo mes.

El terrorismo y el separatismo continuaron marcando la agenda de seguridad del sureste asiático. En Indonesia, hubo nuevos atentados suicidas en Bali, aunque también se produjo la buena noticia de un acuerdo del gobierno con la guerrilla proindependentista de Aceh, que puso fin a un conflicto de varias décadas. Filipinas afronta diversos grupos separatistas en el sur del archipiélago, algunos de ellos vinculados a Al Qaeda. En Tailandia, la violencia en las provincias musulmanas del sur parecen responder en cambio a raíces sólo locales. En toda la subregión se mantiene no obstante la alarma con respecto a la red de la Jemaa Islamiya, brazo de Al Qaeda en el sureste asiático, así como en relación con la piratería en el estrecho de Malaca.

El año concluyó, por último, con el fin del parón en la crisis nuclear norcoreana. La cuarta ronda de negociaciones, abierta en julio, condujo a la adopción el 19 de septiembre de una declaración de principios que ofrece el marco para una solución definitiva. Los detalles —de manera destacada, si Pyongyang puede tener un programa de energía nuclear civil— quedaron para la quinta ronda, celebrada en noviembre. Esos puntos pendientes quedaron sin embargo sin resolverse. No obstante, los últimos meses confirmaron una nueva flexibilidad de EE UU, la aparente decisión

norcoreana de abandonar su programa de armamento nuclear si se le ofrece la garantía de seguridad que pide, así como el papel decisivo de China en el proceso.

## **CHINA**

Tres años después de su acceso al poder, el presidente Hu Jintao se ha consolidado como líder de la cuarta generación de dirigentes chinos. Así lo confirmó el pleno del Comité Central del Partido Comunista en octubre, en el que comenzó a prepararse la agenda para su próximo Congreso (otoño de 2007). Fue el primer pleno al que asistió Hu como líder del partido, del Estado y de las Fuerzas Armadas, después de la retirada de su predecesor Jiang Zemin de la jefatura de la Comisión Militar Central en marzo.

Será en 2007, una vez que se renueve su mandato hasta 2012, cuando Hu pueda cambiar los equipos heredados de Jiang en 2002 en el gobierno y en el partido. Hasta la fecha, en su estilo de liderazgo y en sus prioridades políticas, Hu ha marcado diferencias con respecto a sus antecesores. Los actuales dirigentes defienden un concepto más equilibrado del crecimiento (el término utilizado es “concepto científico del desarrollo”), que permita construir una sociedad “armoniosa”. Las autoridades no ocultan su preocupación por el aumento de las protestas sociales (según cifras oficiales, aumentaron de 53.000 en 2003 a 74.000 en 2004) y por los desequilibrios entre el campo y los núcleos urbanos. En esa dirección de reducir las desigualdades para evitar mayores conflictos sociales, la sesión anual de la Asamblea Popular Nacional discutió en marzo una serie de propuestas dirigidas a reducir los impuestos a la agricultura y mejorar la educación y la sanidad en las áreas rurales. Al aprobar el XI plan quinquenal en octubre, el pleno del Comité Central señaló que éste resolverá las “contradicciones aún pendientes” que han conducido al actual malestar social.

Fue sobre todo en el frente internacional donde el crecimiento chino atrajo la atención del mundo en 2005. En la esfera económica, el auge de las exportaciones chinas y de sus inversiones en el exterior, así como su demanda de recursos, hicieron de China una influencia decisiva en los mercados energéticos y en los precios de las materias primas. Tampoco puede dejar de mencionarse el papel chino en la financiación del déficit exterior norteamericano a través de la compra de bonos

del Tesoro de EE UU. El nuevo protagonismo internacional chino se reflejó por otra parte en el mantenimiento de su activismo diplomático en distintos continentes. Durante el último año, las principales novedades se produjeron en las relaciones con EE UU; en el choque diplomático con Japón (examinado en el epígrafe siguiente); en la gestión de la crisis nuclear norcoreana (analizada en el apartado sobre Corea); en la discusión sobre el embargo europeo a la venta de armas a China; y en la adopción de una ley antisecesión dirigida contra Taiwan.

### **Relaciones con Estados Unidos**

Como se mencionó en la introducción, el cambio en la percepción norteamericana del ascenso de China es quizá el hecho más importante en el escenario estratégico asiático en 2005. La transformación en la atmósfera de las relaciones bilaterales marca probablemente el fin del acercamiento producido con posterioridad al 11-S. Aunque una serie de diferencias económicas y políticas explican la posición de EE UU, el principal objeto de sus críticas es la modernización militar china.

A mediados de enero, durante su confirmación en el Senado como nueva secretaria de Estado, Condoleezza Rice dio a entender que la política hacia China de su país estaría caracterizada por la continuidad. EE UU, dijo, está “construyendo una relación sincera, cooperativa y constructiva con China, que recoge nuestros intereses comunes pero reconoce nuestras considerables diferencias sobre valores”. Sin embargo, un par de semanas más tarde comenzaron a hacerse públicas las preocupaciones de Washington. El secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, indicó en la Comisión de las Fuerzas Armadas del Senado que estaba alarmado por las crecientes capacidades militares chinas y por el papel que su “sistema dictatorial” puede desempeñar en los asuntos asiáticos. Unos días después fue el director de la CIA, Porter Goss, quien advirtió en el Senado de que la modernización militar china no sólo altera el equilibrio de poder en el estrecho de Taiwan, sino que amenaza a las fuerzas norteamericanas en el resto de Asia oriental.

El 19 de febrero, Pekín se encontró frente a una declaración conjunta del Comité Consultivo de Seguridad EE UU-Japón, en la que ambos países mencionaban el problema de Taiwan entre sus

“objetivos estratégicos comunes”. El ministerio chino de Asuntos Exteriores calificó la referencia a Taiwan como una provocación. Desde la perspectiva china, al declarar su interés estratégico en Taiwan, Tokio había cruzado una línea roja (Japón siempre había evitado tomar una posición pública al respecto). Pero a Pekín también le inquietó el papel de EE UU, cuestionándose a raíz del comunicado si Washington buscaba de algún modo agravar las relaciones chino-japonesas. El hecho mismo de que EE UU y Japón discutieran el reforzamiento de su alianza no pasó inadvertido para las autoridades de la República Popular, al creer que Washington considera la cooperación con Tokio como clave frente a una China en ascenso.

Durante su gira por seis países asiáticos en marzo, concluida en Pekín, Rice dio una de cal y otra de arena en sus declaraciones sobre China. En su primer destino, Nueva Delhi, advirtió de que EE UU respondería al creciente poder militar de China reforzando sus propias capacidades así como sus alianzas con Corea del Sur y con Japón. La secretaria de Estado añadió, no obstante, que Washington no busca enfrentarse a China, país que “puede emerger como una fuerza constructiva en Asia”. En un discurso pronunciado en la universidad de Sofía en Tokio, Rice insistió en que EE UU da la bienvenida al ascenso de una “China con confianza en sí misma, pacífica y próspera”. Mencionó, no obstante, que existen asuntos que “complican” la cooperación bilateral con China, y de modo especial Taiwan.

Un nuevo momento de tensión bilateral se produjo con motivo de la intervención de Donald Rumsfeld en el Diálogo de Shangri-La en Singapur el 5 de junio. Rumsfeld señaló que EE UU “aspira a cooperar con China en numerosos campos: diplomacia, economía, seguridad global”, pero también indicó que “en una discusión franca de China no pueden dejar de mencionarse algunas áreas de inquietud.” Rumsfeld se refirió sobre todo al programa de modernización militar, apoyado en “el tercer mayor presupuesto militar del mundo y el mayor en Asia.” Rumsfeld se preguntó por la razón de ese presupuesto cuando “ninguna nación amenaza a China.”

El 19 de julio, el Pentágono hizo público su esperado informe anual sobre las fuerzas armadas chinas. Aunque dadas las declaraciones de meses anteriores se anticipaba un tono especialmente duro, el informe fue moderado y evitaba pronunciarse sobre las intenciones últimas de Pekín. Ni definía a China como una amenaza inminente a los intereses de seguridad de EE UU o de sus

aliados, ni asumía que tenga que convertirse necesariamente en una amenaza para la estabilidad regional como consecuencia de su creciente poder. La conclusión del estudio es que China se encuentra en una “encrucijada estratégica” y su futuro “aún no está decidido en una dirección u otra”. No obstante, Pekín reaccionó negativamente al informe y Washington tuvo que insistir de manera muy explícita en que no considera a China como una amenaza.

Las relaciones bilaterales se vieron también afectadas durante los últimos meses como resultado de una serie de movimientos diplomáticos de Pekín en relación con ciertos países conflictivos para EE UU. Es el caso de Irán —Washington se encontró con la oposición china a llevar su programa nuclear al Consejo de Seguridad—; de Sudán, donde China —el mayor inversor en su industria petrolera— se ha opuesto a la adopción de sanciones como consecuencia de las atrocidades en Darfur; o de Asia central. A principios de julio, la cumbre en Astana (Kazajstán) de la Organización para la Cooperación de Shanghai (OCS, integrada por China, Rusia, y las cuatro repúblicas de Asia central) realizó un llamamiento a EE UU para que fijara una fecha para la retirada de su presencia militar en Kirguizistán y Uzbekistán. El 29 de julio, el gobierno de este último país dio a Washington 180 días para retirar sus tropas en la base de Karshi-Khanabad. EE UU duda de que este movimiento de produjera sin el consentimiento de Pekín y de Moscú. (El líder uzbeko, Islam Karimov, visitó Pekín en mayo, dos semanas después de la masacre de Andijan; y el propio Hu Jintao visitó Uzbekistán un mes más tarde). En el caso de Kirguizistán, a finales de julio Rumsfeld realizó su segunda visita en cinco meses a Bishkek para asegurar la base en Manas, a lo que se comprometió el nuevo presidente, Kurmanbek Bakiyev, elegido a principios de mes. Rumsfeld también visitó Tajikistán, país en el que EE UU no tiene tropas pero sí un acuerdo que permite sobrevolar su espacio aéreo.

A fin de evitar una espiral negativa en sus relaciones con China, Washington decidió abrir un nuevo proceso diplomático. El vicesecretario de Estado norteamericano, Robert Zoellick, y el viceministro de Asuntos Exteriores chino, Dai Bingguo, inauguraron en Pekín el 2-3 agosto el denominado “Senior Dialogue”, que aspira a situar las relaciones bilaterales en un contexto más amplio. La puesta en marcha de estos encuentros supone un reconocimiento por parte de la administración Bush de la creciente importancia internacional de China y de que tiene que responder a las implicaciones globales de su ascenso como potencia. Ambas partes volvieron a reunirse en

Washington el 8 y 9 de diciembre para “gestionar sus diferencias y ayudar a China a desarrollar su nuevo poder de una manera constructiva y positiva”.

Este proceso confirma que existen distintos enfoques sobre China en EE UU. Mientras el Pentágono parece concentrarse en los aspectos militares, el departamento de Estado busca evitar que se trate a China como enemigo. Zoellick pronunció el 21 de septiembre en Nueva York un importante discurso, dirigido tanto a Pekín como a quienes en EE UU defienden una abierta política de contención de China, una estrategia en su opinión carente de sentido en el mundo del siglo XXI. De lo que se trata es de que China asuma sus nuevas responsabilidades en la gestión del sistema internacional. A mediados de octubre fue el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, quien realizó su primera visita oficial a la República Popular. Rumsfeld acusó a Pekín de ocultar su verdadero presupuesto militar (según él 90.000 millones de dólares en vez de los 30.000 millones reconocidos), lo que negó tajantemente su homólogo chino, Gao Gangchuan. Rumsfeld indicó que esta falta de transparencia refuerza las sospechas sobre las verdaderas intenciones de China, y también presionó a favor de una mayor apertura política.

Los encuentros al más alto nivel contribuyeron a mantener abiertos todos los canales de diálogo. La primera visita oficial de Hu Jintao a EE UU, prevista para septiembre, fue aplazada como consecuencia del huracán Katrina, pero se reunió con Bush en Nueva York en el marco de la cumbre de aniversario de las Naciones Unidas. En noviembre, ambos volvieron a encontrarse en Corea del Sur con motivo de la cumbre anual del foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC), y en Pekín durante la visita oficial de Bush a la República Popular. En la víspera de su llegada a China, Bush pronunció un discurso en Kioto, esperado como anuncio de la nueva política asiática de EE UU, en el que se limitó a defender la idea de la expansión de la democracia, poniendo como ejemplo a Taiwan

## **La UE y el embargo**

Como ya se señaló en la anterior edición del Panorama Estratégico, China da cada vez mayor prioridad a las relaciones con la Unión Europea. La VIII cumbre bilateral, celebrada en Pekín el 5 de

septiembre, marcó un nuevo paso en la consolidación de su asociación estratégica. La UE se ha convertido en el primer socio comercial de China y ésta en el segundo de la Unión. Pero más allá de las estadísticas comerciales, la cumbre adoptó un nuevo acuerdo marco que busca una mayor institucionalización en las relaciones políticas; cooperación reforzada en ciencia y tecnología; colaboración en asuntos laborales, turismo y emigración, así como la discusión conjunta del cambio climático y la seguridad energética. La cooperación bilateral en el espacio ya es una realidad, en la medida en que China participa en el desarrollo del sistema Galileo.

China fue objeto de nuevas divergencias en las relaciones transatlánticas. El motivo no fue otro que la decisión europea de levantar el embargo a la venta de armas a la República Popular impuesto en 1989 tras los sucesos de Tiananmen. El 17 de diciembre de 2004, el Consejo Europeo invitó a la presidencia de Luxemburgo a formalizar el acuerdo en el primer semestre de 2005. Ya se señaló entonces que el embargo sería sustituido por un código de conducta que prestaría especial atención a los derechos humanos y a la seguridad regional, y que no supondría —según Bruselas— un aumento cuantitativo ni cualitativo en el volumen de venta de armamento a China.

Desde comienzos de año, sin embargo, EE UU comenzó a lanzar sus advertencias contra el fin del embargo. El 2 de febrero, la Cámara de Representantes aprobó una resolución casi unánime (411 votos contra 3) exigiendo a la UE su mantenimiento. El presidente Bush declaró en Bruselas que “hay una profunda preocupación en EE UU ya que la venta de armas modificaría el equilibrio entre China y Taiwan”. Durante su gira asiática de marzo, la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, recordó que es EE UU quien garantiza la seguridad de Asia y que los europeos simplemente se aprovechan de ello. El 5 de abril, el vicesecretario de Estado Robert Zoellick señaló en Bruselas que la Unión pondría gravemente en peligro las relaciones transatlánticas si levantaba el embargo.

China envió a su ministro de Asuntos Exteriores, Li Zhaoxing, a Europa a mediados de marzo. Li calificó el embargo como una medida “discriminatoria y obsoleta”, además de incoherente con la relación positiva que China mantiene con la Unión. Según Pekín, la abolición del embargo abriría las puertas a una genuina asociación estratégica entre Europa y China, permitiendo el desarrollo de su relación bilateral en todas las áreas.

La firmeza de la oposición norteamericana y la resistencia de algunos gobiernos europeos obligaron a dar marcha atrás en la idea de que pudiera concluirse el embargo antes de que terminara la presidencia de Luxemburgo en junio. La discusión encontró un nuevo argumento con la adopción por parte china de la ley antisecesión dirigida contra Taiwan; no obstante, la posición europea es que el levantamiento del embargo es cuestión de tiempo: así lo señaló el alto representante de la Unión, Javier Solana, durante su visita a China en septiembre. El asunto fue de nuevo discutido durante el viaje del presidente Hu Jintao al Reino Unido, Alemania y España en noviembre.

El debate reflejó la existencia de diferentes percepciones europeas y americanas sobre el auge de China, demostrando su creciente impacto sobre las relaciones transatlánticas. No será fácil reconciliar esos dos diferentes puntos de vista, aunque con ese fin Solana y Rice inauguraron en Washington en mayo un diálogo estratégico sobre la emergencia de China (y de la India) como nuevas potencias. A menos que EE UU y la UE puedan superar sus diferencias y gestionar de manera eficaz su “nuevo triángulo estratégico” con Pekín, el ascenso de China afectará a las relaciones transatlánticas más allá de la disputa sobre el embargo a la venta de armas.

## **Taiwan**

La ley antisecesión, anunciada en la primavera de 2004 después de la reelección de Chen Shui-bian como presidente de Taiwan, fue pensada como un nuevo instrumento de presión de Pekín sobre las fuerzas proindependentistas en la isla. Las elecciones legislativas en Taiwan de diciembre de 2004, en las que la oposición logró la mayoría, mantuvieron sin embargo el statu quo, por lo que no se produjo la dinámica política esperada por Pekín. No obstante, ya no pudo dar marcha atrás en la adopción de la ley.

Las primeras semanas de 2005 habían comenzado de hecho con buenas perspectivas después de que ambas partes acordaran establecer contactos aéreos directos con motivo del nuevo año chino. El 29 de enero aterrizó en el aeropuerto internacional de Taipei el primer vuelo de una línea aérea de la República Popular desde 1949. Cuando terminaron los vuelos el 20 de febrero, Pekín y Taipei mostraron su satisfacción y su voluntad de avanzar en el capítulo de los transportes directos entre

ambos lados del estrecho. El propio Chen dejó de hablar sobre la reforma de la Constitución y el nuevo primer ministro, Frank Hsieh Chang-ting, nombrado el 25 de enero, insistió en su afán de cooperación tanto con respecto a la oposición como en las relaciones con Pekín.

El 4 de marzo, el presidente Hu Jintao dijo que China daría la bienvenida a todo paso de Taiwan en la dirección de aceptar el consenso sobre “una sola China” y expresó su voluntad de buscar nuevas vías de comunicación. El 14 de marzo, la Asamblea Popular Nacional aprobó la ley antisecesión, recibida con un alarmismo que no se corresponde sin embargo con una lectura detallada del texto. Resultó ser un breve documento de 10 artículos que hace hincapié en el deseo de la República Popular de lograr la reunificación de manera pacífica, pero se reserva el derecho de recurrir a “medios no pacíficos” para defender la soberanía y la integridad territorial china. La ley no incluyó muchos de los elementos que se temían EE UU y Taiwan, como un calendario para la reunificación o la definición de supuestos que obligarían a China a recurrir al uso de la fuerza. La ley simplemente codificaba algunos de los elementos de la posición china existentes desde hacía años, si no décadas, y en ese sentido no modificaba de manera significativa el status quo. Esa es la razón por la que, pese a las advertencias del primer momento, la ley no desencadenó una nueva espiral de tensión.

Poco después, Pekín invitó incluso a una serie de líderes de la oposición taiwanesa. A finales de marzo, el vicesecretario general del Kuomintang (KMT), Chiang Ping-kun, encabezó la primera visita oficial de una delegación del partido al continente desde 1949. Las reuniones sirvieron de preparación a la visita del ex primer ministro y actual presidente del KMT, Lien Chan, a finales de abril. El líder del otro grupo principal de la oposición, James Soong del Partido del Pueblo Primero, fue también invitado a visitar China a principios de mayo.

No ha sido pues un año malo desde la perspectiva de Pekín. El presidente Chen carece de la mayoría parlamentaria para poder avanzar hacia la independencia, los lazos económicos entre ambos lados del estrecho siguen en aumento, y las visitas de los líderes de la oposición taiwanesa al continente han contribuido a crear una atmósfera que puede facilitar el diálogo.

## JAPÓN

Las elecciones del 11 de septiembre marcaron el comienzo de una nueva era en la política japonesa. En agosto, el primer ministro, Junichiro Koizumi, disolvió la cámara baja del Parlamento después de que senadores de su propio partido (Partido Liberal Democrático, PLD) votaran en contra de su propuesta de privatización de los servicios postales. La convocatoria de elecciones anticipadas planteaba el riesgo de ruptura del PLD, lo que podría haber abierto las puertas del gobierno a la oposición tras medio siglo de hegemonía parlamentaria de los liberales. Ocurrió lo contrario: Koizumi logró los mejores resultados en la historia del partido: 296 escaños (84 más que en 2003). Si se suman los 31 diputados de su socio de coalición, Komeito —que sigue como tal— Koizumi controla más de los dos tercios de la cámara, lo que facilita su agenda reformista al contar con una mayoría más que suficiente para evitar todo posible veto del Senado a las propuestas legislativas del gobierno.

Quizá la consecuencia más importante de las elecciones es que Koizumi ha hecho creer a los japoneses en la necesidad de la reforma. Su decisión y capacidad de liderazgo, rompiendo las reglas tradicionales del consenso, atrajo el apoyo de muchos votantes. Pero el margen de derrota del principal grupo de la oposición, el Partido Democrático de Japón, que perdió un tercio de sus diputados (pasó de 177 a 113) fue demoledor. Las elecciones acabaron por ello con las expectativas de que Japón avanzaba hacia un sistema político bipartidista.

El Senado aprobó en octubre la reforma de los servicios postales, pero Koizumi no ha dicho qué hará con posterioridad, sobre todo teniendo en cuenta que abandonará el cargo en septiembre de 2006 cuando concluya su segundo mandato como presidente del PLD. Asuntos tan importantes como la política exterior brillaron por su ausencia en la campaña, aunque es previsible confiar en el mantenimiento de la tendencia hacia una mayor ambición estratégica. En ese sentido, durante 2005 se profundizó en la relación con Estados Unidos —uno de los motivos del deterioro de las relaciones chino-japonesas— al tiempo que Tokio buscó de manera activa su entrada como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Como ya se analizó en anteriores ediciones del Panorama Estratégico, el nuevo empuje de la política exterior y de seguridad japonesa se reveló gradualmente con posterioridad al 11-S. El hiperterrorismo (recuérdese el atentado con gas sarín en el metro de Tokio en 1995), la amenaza norcoreana y el auge de China han creado para Japón un nuevo entorno de seguridad al que ha respondido desde entonces mediante una nueva legislación y medidas como el envío de personal a Irak. En esa misma dirección, el gobierno aprobó el 10 de diciembre de 2004 dos importantes documentos: por un lado, el nuevo Programa de Defensa Nacional, que fija la doctrina estratégica del país para los próximos diez años; por otro, el Plan de Mejora de las Fuerzas de Defensa para el período 2005–09.

La revisión estratégica señala que Japón debe contar con la capacidad necesaria para responder a las nuevas amenazas, a la vez que debe impulsar iniciativas propias para mejorar el entorno de seguridad internacional. El documento indica asimismo que Japón mantendrá un activo diálogo estratégico con EE UU sobre una amplia variedad de asuntos, como el reparto de cargas entre los dos países y la reestructuración de las fuerzas norteamericanas en Japón.

Por su parte, el plan de mejora de las fuerzas armadas tiene por objetivo el desarrollo de la estructura “multifuncional, flexible y efectiva” exigida por la revisión estratégica. La propuesta examina la organización de los tres ejércitos e identifica los principales proyectos relacionados con la mejora de las capacidades existentes de las Fuerzas de Autodefensa. Aunque por segundo año consecutivo el presupuesto de defensa japonés se reducirá un uno por cien, el replanteamiento de su política de seguridad es mucho más que un ejercicio en reducción de costes, e incluye nuevas iniciativas, como la creación de una Fuerza de Reacción Rápida para afrontar emergencias nacionales y ataques terroristas. La participación de las Fuerzas de Autodefensa en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU se sumará explícitamente a su papel tradicional de preservar la integridad territorial de la nación.

Junto a estas novedades en el campo de la seguridad, el gobierno japonés lanzó en septiembre de 2004 una iniciativa dirigida a convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad. El 16 de mayo, junto con Alemania, India y Brasil, Japón anunció una propuesta de reforma del Consejo, subrayando su peso como segundo mayor contribuyente financiero a la organización

(exceptuando EEUU, paga de hecho más que los otros cuatro miembros permanentes juntos). China se opuso tajantemente a la ambición japonesa y EE UU, aunque la apoyó —cosa que no hizo con la India pese a su nueva relación estratégica— no parece defender ninguna fórmula de reforma. A mediados de octubre, Tokio anunció que solicitará un sistema más justo en las contribuciones presupuestarias para el periodo 2007-09.

A pesar de la decepción japonesa con respecto a sus objetivos en la ONU, sus relaciones con EEUU siguieron profundizándose a lo largo del año. La razón la indicó en mayo en una comparecencia parlamentaria el vicesecretario adjunto para Asia del Pentágono, Richard Lawless: “Nuestra relación se está transformando de su enfoque tradicional en la región a otro que refleja más adecuadamente los intereses globales que compartimos con Japón.” El resultado, dijo, “será una relación de seguridad con Japón actualizada y transformada que ambos países considerarán ajustada a sus respectivas visiones de sus intereses nacionales en el siglo XXI.”

La adaptación de la cooperación bilateral en materia de defensa a los nuevos tiempos se había confirmado de hecho el 19 de febrero, en la reunión en Washington de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de EE UU y de Japón (conocida como “2+2”). Los dos países firmaron una declaración que sentó las bases para el futuro de la alianza. Ambos indicaron su acuerdo sobre la necesidad de afrontar conjuntamente los problemas de seguridad relacionados con Corea del Norte y China, así como —ya se mencionó anteriormente— el problema de Taiwan. Su disposición a hablar con semejante franqueza sobre estos temas representó una importante novedad para Japón, como lo fue también el identificar sus intereses de seguridad nacional con la evolución de los acontecimientos a escala global y regional. Hasta la fecha, Japón definía la seguridad nacional de manera circunscrita a la defensa de su territorio; la declaración hacía hincapié en “el compromiso activo de Japón con la mejora de la seguridad internacional”.

La declaración subrayó asimismo la necesidad de una mayor coordinación entre las fuerzas de ambos países. En este marco debe situarse la Global Posture Review norteamericana, que prevé —durante los próximos diez años— una reducción de 10.000 hombres en su actual despliegue de 42.000 en Japón. Ambos gobiernos han discutido la reestructuración de su cooperación militar desde 2003, incluyendo el tamaño y ubicación de las bases de EE UU, para facilitar una mejor y más

flexible capacidad de respuesta. Washington se quejó regularmente de la falta de una clara respuesta japonesa, debida sobre todo a la resistencia de las fuerzas políticas locales de las provincias o municipios donde se encuentran las bases. El 26 octubre se logró finalmente un acuerdo sobre la reubicación de una base aérea norteamericana en Okinawa, eliminando el principal obstáculo a las conversaciones sobre el redespiegue de las tropas de EE UU en el país. Se confiaba de este modo en lograr un acuerdo global antes de la visita del presidente Bush a mediados de noviembre.

Si con EE UU se avanzó en la línea de una mayor profundización de la alianza, las relaciones de Japón con sus vecinos —China y Corea del Sur— conocieron una nueva espiral de enfrentamiento. La declaración del 19 de febrero fue uno de los principales motivos del choque con Pekín, que debe sumarse a la quejas chinas contra los manuales de historia japoneses y la oposición a la pretensión de Tokio de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad. A partir del 9 de abril, comenzaron a producirse manifestaciones antijaponesas en Pekín, extendidas días después a Shanghai y otras ciudades. Las movilizaciones incluyeron actos de vandalismo contra empresas y representaciones diplomáticas japonesas. Los incidentes pueden calificarse como el momento de mayor tensión entre ambos países desde la normalización de sus relaciones diplomáticas en 1972, haciendo de la hostilidad chino-japonesa un nuevo elemento de preocupación desde la perspectiva de la seguridad regional.

La reacción inicial a las protestas en Pekín por parte del ministerio chino de Asuntos Exteriores fue la de culpar de los problemas al gobierno japonés por su tratamiento de la historia entre los dos países, las visitas de Koizumi al templo de Yasukuni, donde se rinde homenaje a las víctimas de conflictos bélicos —incluyendo 14 criminales de guerra— y por la ya mencionada inclusión de Taiwan en el comunicado de la reunión “2+2”. Con posterioridad a un viaje de emergencia a Pekín del ministro de Asuntos Exteriores japonés, Machimura Nobutaka, el 17 de abril, el presidente Hu y el primer ministro Koizumi se reunieron en Indonesia el 23 de abril, durante la conmemoración del aniversario de la cumbre de Bandung. Koizumi expresó abiertamente las disculpas japonesas por el sufrimiento causado durante los años treinta. Por su parte, el gobierno chino denunció las protestas antijaponesas. Pero estos intentos a favor de la normalización se vieron interrumpidos cuando, a finales de mayo, Pekín canceló en el último minuto una visita ya programada de la viceprimera ministra Wu Yi con Koizumi durante su viaje a Japón.

Koizumi visitó el templo de Yasukuni el 17 de octubre (por quinta vez desde 2001), volviendo a despertar la caja de los truenos. China canceló una prevista visita del ministro de Asuntos Exteriores japonés, en la que se además de discutir los problemas bilaterales en el mar de China oriental, se intentaba facilitar el camino hacia una reunión entre Koizumi y Hu. Las cuestiones territoriales, en efecto, han sido una fuente añadida de tensión entre Japón y China a lo largo del año. El problema central es el de la exploración de depósitos de gas y de petróleo en el límite de lo que Tokio considera como su zona económica exclusiva, pero que China no reconoce como tal (define su zona de manera más extensa, en correspondencia con su plataforma continental). Después de sucesivos incidentes, Japón propuso en octubre buscar una solución conjunta a la disputa, sin que las conversaciones mantenidas hasta la fecha hayan producido resultado alguno.

La visita de Koizumi a Yasukuni no sólo complicó las relaciones con Pekín. Singapur y Taiwan también protestaron con firmeza, pero Corea del Sur fue más lejos, anunciando que se cancelaría la visita del presidente Roh Moo-hyun a Japón, prevista para finales de año. Esta tensión con Seúl, que también se mostró en primavera contrario a que Japón accediera al Consejo de Seguridad de la ONU, se produjo cuando se cumplían 40 años de la normalización de las relaciones entre ambos países y, además de la visita a Japón de Roh, se había sugerido incluso una posible visita del príncipe heredero japonés a Corea del Sur. Pero la razón fundamental de esta hostilidad es territorial: las reclamaciones sobre unas pequeñas islas que los japoneses llaman Takeshima y los coreanos Tokdo, y que Japón ha controlado desde 1905. El anuncio de la prefectura de Shimane de que el 22 de febrero sería designado como “día de Takeshima” despertó una fuerte reacción emocional en los dos países.

El año terminó por tanto con un Japón aislado en Asia desde el punto de vista político, y cada vez más volcado en su aliado norteamericano. Es una situación que complica los movimientos estratégicos de Tokio de cara a la dinámica regionalista así como frente al activismo diplomático chino en el sureste asiático, en Asia meridional y en Asia central.

## PENÍNSULA COREANA

Las ambiciones nucleares de Corea del Norte fueron, un año más, la principal preocupación de seguridad en la región. La crisis surgió en octubre de 2002, después de que EEUU presentara a Pyongyang pruebas de que el régimen norcoreano había mantenido, en violación del Acuerdo Marco de 1994 que resolvió una crisis anterior, un programa de enriquecimiento de uranio. La falta de opciones militares y la intermediación de China propició un enfoque diplomático del problema a través de las conversaciones a seis bandas (además de Washington, Pekín y Pyongyang, participan Seúl, Tokio y Rusia) mantenidas desde agosto de 2003.

En la tercera ronda (junio de 2004), EEUU presentó una nueva propuesta con vistas a la desnuclearización de Corea del Norte (vease edición anterior del Panorama Estratégico). De conformidad con la propuesta, Pyongyang se comprometería a dismantelar su programa de armamento nuclear a cambio de la ayuda energética inmediata de China, Corea del Sur y Japón. Cuando asumiera este compromiso, EEUU le proporcionaría una “garantía provisional de seguridad” de que no le atacará ni buscará el cambio de su régimen. Washington comenzaría asimismo negociaciones bilaterales con Corea del Norte con el objeto de eliminar las sanciones económicas y sacar al país de la lista de países que apoyan el terrorismo. Pyongyang tendría entonces tres meses para un “período preparatorio de dismantelamiento” en el que congelaría su programa nuclear cerrando sus instalaciones. Tras esos tres meses, el mantenimiento de la ayuda energética y una garantía de seguridad más firme dependería de que Corea del Norte cumpliera una serie de plazos para la declaración completa de sus programas, sacar todos los materiales nucleares del país y permitir el regreso de los inspectores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA). A partir de ese momento se llegaría a un acuerdo para normalizar las relaciones con EEUU y con Japón.

La propuesta exigía que fuera Pyongyang quien diera el primer paso, mientras se reservaban los incentivos que ofrecería EEUU para más tarde; razón por la que demandó la simultaneidad de las acciones. Pero arrancó entonces un periodo de distanciamiento de Pyongyang con respecto al proceso, que continuó después de la inauguración de la nueva administración Bush. A comienzos de 2005, el régimen de Kim Jong-il indicó que no regresaría a las negociaciones mientras EEUU no abandonase su “política hostil”, de la que encontraría nuevos ejemplos en las semanas siguientes.

Así, por ejemplo, en su audiencia de confirmación en el Senado el 19 de enero, Condoleezza Rice calificó a Corea del Norte como un “reducto de tiranía”.

A principios de febrero, Hu Jintao recibió a un enviado personal de Bush, quien le transmitió la urgencia de reanudar las conversaciones e intensificar la presión sobre Corea del Norte. El 10 de febrero, Pyongyang anunció estar en posesión de armamento nuclear y declaró la “suspensión indefinida” de su participación en las negociaciones, citando como razón la “hostilidad” de EEUU. Corea del Norte insistió, no obstante, en que “su último objetivo es la desnuclearización de la península”. Tras ese anuncio, fue el embajador de EEUU en Corea del Sur, Christopher Hill, confirmado poco después como nuevo secretario de Estado adjunto para asuntos de Asia Oriental, quien visitó China y se entrevistó con un alto cargo del Partido Comunista, Wang Jiarui, justo antes de que éste partiera para Pyongyang, donde transmitió un mensaje de Hu a Kim Jong-il.

El líder norcoreano transmitió el 21 de febrero al enviado chino que una “suspensión indefinida” no es lo mismo que una retirada permanente, y que consideraría la vuelta a la mesa de negociaciones si pudieran establecerse las “debidas condiciones” y si EEUU mostraba su “sinceridad”. Las condiciones habían sido descritas días antes por el embajador norcoreano ante la ONU: “Si EEUU promete que no interferirá en los asuntos internos de Corea del Norte y garantiza un resultado sustantivo de las conversaciones, estamos dispuestos a participar en un diálogo bajo cualquier forma”. Sería el mismo mensaje transmitido por el primer ministro norcoreano, Pak Pong Ju, durante su visita a Pekín del 24 al 27 de marzo, a su vez precedida por la de la secretaria de Estado de EEUU, Condoleezza Rice. Ésta abandonó sus calificativos de enero para referirse ahora a Corea del Norte como un “Estado soberano”, en una demostración de respeto que contribuyó a mejorar la atmósfera diplomática.

A principios de junio, Pyongyang empezó a mandar mensajes en el sentido de que podría volver a las negociaciones si EEUU “reconoce y respeta” su país. El anuncio lo hizo el ministro surcoreano de Unificación, Chung Dong-young, después de reunirse con Kim Jong-il en el primer encuentro de un miembro del gobierno de Seúl con el líder norcoreano en más de tres años. Kim incluso detalló lo que haría en caso de que las negociaciones tuvieran éxito: permitiría el regreso de los inspectores del OIEA y volvería a incorporarse al tratado de no proliferación nuclear. Kim llegó

a decir que “si se garantiza la seguridad de su régimen, no hay razones para tener una sola arma nuclear”.

El *impasse* se rompió finalmente el 9 de julio. Un encuentro en Pekín de Hill con el embajador norcoreano Kim Gue-gwan acabó con un largo paréntesis de 13 meses en las negociaciones. Para entonces, Washington había abandonado sus críticas al régimen norcoreano, había reanudado los contactos con los diplomáticos de este país en las Naciones Unidas, e incluso había anunciado el envío de ayuda alimentaria. EEUU había reconocido el fracaso de su estrategia anterior y Hill consiguió la autoridad y el visto bueno de su administración para seguir un nuevo enfoque y actuar bilateralmente con los norcoreanos. El 19 de julio se anunció que la cuarta ronda se celebraría el 26 del mismo mes en Pekín

En vísperas de su apertura, Corea del Sur ofreció al Norte un importante incentivo para el abandono de sus armas nucleares: dos millones de kilovatios anuales a partir de 2008, una suma equivalente a la electricidad que hubieran producido los dos reactores de agua ligera prometidos por el Acuerdo Marco de 1994 y cuya construcción se detuvo en 2003 tras estallar la crisis nuclear. Según trascendió, la oferta la hizo personalmente el ministro Chung a Kim Jong-il en su reunión del 17 de junio.

La cuarta ronda se interrumpió el 7 de agosto después de 13 días —algo inédito hasta la fecha: las anteriores no duraron más de dos o tres jornadas— fijándose su reanudación para varias semanas más tarde. La principal novedad de la cuarta ronda es que se abandonó el formato plenario que no satisfacía a ninguna de las partes y se mantuvieron repetidos encuentros bilaterales entre los seis participantes, y de modo particular entre norteamericanos y norcoreanos. Las conversaciones se retomaron el 13 septiembre, con el principal obstáculo aún pendiente: la insistencia de Corea del Norte en su derecho a mantener un programa nuclear civil aun cuando renuncie a sus armas nucleares.

Esta petición fue rechazada por EEUU, pero tras negarse las partes a asumir los términos de cuatro sucesivos borradores de declaración presentados por China, Pekín forzó la adopción de un quinto texto, anunciado el 19 de septiembre. De conformidad con sus términos, Pyongyang se

compromete a “abandonar todas sus armas nucleares así como sus programas nucleares existentes y reincorporarse a corto plazo al tratado de no proliferación nuclear y a las salvaguardias del OIEA”. A cambio, Corea del Norte recibiría una garantía de seguridad, una promesa de EEUU y Japón de normalizar sus relaciones, una oferta surcoreana de suministro de dos millones de kilovatios de electricidad. La cuestión de si Pyongyang puede desarrollar energía nuclear civil y su demanda de reactores de agua ligera quedó aparcada para una siguiente reunión. La declaración hizo asimismo hincapié en impulsar un acuerdo permanente de paz en la península coreana y establecer un sistema multilateral de seguridad en el noreste asiático.

Los detalles quedaron pues para la quinta ronda, abierta en Pekín el 9 de noviembre e interrumpida sólo dos días más tarde, pero la declaración de septiembre puede facilitar el principio del fin del acuerdo. Cuando Hu Jintao visitó por primera vez Pyongyang el 28 de octubre (en la primera visita del máximo líder chino desde la de Jiang Zemin en 2001), insistió en el objetivo de una península desnuclearizada, con el que aparentemente se comprometió Kim Jong-il. El cambio de actitud de Washington y de Pyongyang, así como la labor de intermediación de Pekín lograron ese principio de acuerdo tras más de dos años de crisis.

## **SURESTE ASIÁTICO**

Dos grandes asuntos definieron el contexto estratégico del sureste asiático durante 2005. Por un lado, la violencia terrorista y secesionista en Indonesia, Filipinas y Tailandia, además de la amenaza que supone la Jemaa Islamiya, grupo vinculado a Al Qaeda. Por otro, la competencia entre EE UU y China por su influencia en la subregión.

### **Indonesia**

A comienzos de año, las fuerzas armadas indonesias mantenían su intervención contra los separatistas de Aceh (Movimiento para la Liberación de Aceh, GAM), un conflicto que en 30 años ha provocado más de 15.000 muertos. Con posterioridad a su elección como presidente en 2004, Susilo Bambang Yudhoyono manifestó su determinación de resolver el conflicto y habló en términos poco concretos de la necesidad de acordar una nueva agenda social, económica y religiosa

con respecto a Aceh, pero la posibilidad de conversaciones de paz entre Yakarta y el GAM —que continuaba insistiendo en la independencia del territorio— parecía remota.

A finales de 2004, el tsunami producido por un terremoto con su epicentro cerca de Aceh produjo unas 250.000 víctimas en la costa occidental de la provincia —incluyendo cientos de miembros de las fuerzas de seguridad— y más de 600.000 personas se quedaron sin hogar. En plena parálisis del gobierno frente a la escala del desastre, el GAM declaró un cese el fuego y las fuerzas del gobierno pudieron volcarse en la ayuda humanitaria, pero en pocos días se reanudaron los enfrentamientos armados. Yakarta comenzó a elaborar planes para la reconstrucción de Aceh y, a finales de enero de 2005, se celebraron conversaciones de paz en Helsinki, sin indicación de flexibilidad alguna por las partes: los rebeldes continuaron exigiendo la independencia, mientras que Yakarta no ofrecía más que una “autonomía especial”.

Sin embargo, la situación provocada por el tsunami permitió el mantenimiento de unas negociaciones que, tras siete meses, condujeron el 17 de julio a un acuerdo entre el gobierno indonesio y la guerrilla secesionista de Aceh para poner fin al conflicto. El acuerdo, cuyo mediador fue el ex-presidente finlandés Martti Ahtisaari, se firmó en Helsinki el 5 de agosto. Indonesia concedió una amplia autonomía a Aceh, que contará con un gobierno regional, una bandera y un himno. El GAM podrá convertirse en partido político y concurrir a las elecciones tras renunciar al objetivo de la independencia. El acuerdo, por el que el GAM se compromete a desarmar a sus 3.000 combatientes antes de final de año, está supervisado por la Unión Europea —con participación española— y por la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN).

Pese a las buenas noticias en Aceh, el terrorismo no dejó de actuar en Indonesia en 2005. Un atentado simultáneo en tres restaurantes en Jimbaran y Kuta (isla de Bali) el 1 de octubre, dejaron 19 muertos (más los tres suicidas) y más de 100 heridos. El autor fue la Jemaa Islamiya, responsable asimismo del atentado en Bali de octubre de 2002 (202 muertos), del producido en el hotel Marriott de Yakarta (12 muertos) en agosto de 2003, así como en la embajada australiana en Yakarta en septiembre de 2004 (10 muertos). En relación con los dos primeros atentados, se había detenido al supuesto líder espiritual de la organización, Abu Bakar Bashir. Sin embargo, el 3 de marzo fue

exonerado de su responsabilidad directa en los hechos y se le impuso tan sólo una pena de 30 meses en prisión por “su conocimiento de los autores”.

## **Filipinas**

Desde finales de 2004 se confiaba en que las negociaciones entre Manila y el Frente Moro de Liberación Islámica (MILF), suspendidas desde 2001, pudieran renudarse pronto. Aparentemente, el MILF podía abandonar su demanda de un estado independiente y aceptar una solución federal en la que el territorio contaría con una importante autonomía. Aunque se produjo una nueva violación del cese el fuego a mediados de enero, cuando miembros del MILF atacaron un destacamento del ejército en la provincia de Maguindanao, al sur de Mindanao, se mantuvo la reanudación de las conversaciones de paz para el mes de abril.

El gobierno afrontaba simultáneamente una doble amenaza: la del comunista Nuevo Ejército Popular (que cuenta con unos 8.000 miembros), y la de un grupo escindido del MILF y formado por los seguidores del líder del Frente Moro de Liberación Nacional (MNLF), Nur Misuari, y vinculado al grupo terrorista y criminal Abu Sayyaf. En febrero, Abu Sayyaf y la facción de Misuari del MNLF atacaron un convoy de las fuerzas armadas filipinas en el sur de la isla de Jolo, provocando la mayor reacción de las fuerzas armadas de los tres últimos años. La ofensiva, que incluyó ataques aéreos, provocó el desplazamiento de más de 50.000 civiles, pero logró acabar con la rebelión.

El mismo mes de febrero, tres atentados con bombas de Abu Sayyaf acabaron con la vida de 13 personas en el distrito financiero de Manila y en las ciudades del General Santos y Davao en el sur del archipiélago. Miembros del grupo detenidos por su relación con los atentados, revelaron nuevos planes de atentados. Varios prisioneros del grupo intentaron escapar de la prisión de alta seguridad en Manila donde estaban presos, con el resultado de 28 muertos, incluyendo tres altos responsables de Abu Sayyaf, tras la intervención de las fuerzas de seguridad. Tras este incidente, el jefe operativo del grupo, Jainal Antel Sali (“Abu Suleiman”), amenazó con “traer la guerra a Manila”. El agravamiento de la amenaza terrorista condujo al gobierno a recuperar sus iniciativas antiterroristas —hay 17 proyectos de ley pendientes— que siguen no obstante paralizados a finales de año.

La situación política no ayuda. A mediados de julio se produjo una nueva crisis sobre casos de corrupción y fraude electoral. La presidenta Gloria Macapagal-Arroyo se encontró con la dimisión de diez miembros de su gobierno. Macapagal propuso la sustitución del actual sistema presidencial por uno de corte parlamentario, pero es algo que requiere una reforma constitucional. Los temores de un golpe de Estado, o de declaración de la ley marcial, o del mero desorden, llevaron a EE UU a pronunciarse acerca de la necesidad de que el gobierno respete las reglas del juego para asegurar la estabilidad política.

## **Tailandia**

El partido del primer ministro Thaksin Shinawatra, Thai Rak Thai (TRT), consiguió en febrero una espectacular victoria electoral con el 70% de los votos y más de las tres cuartas partes de los escaños parlamentarios, lo que le permitió formar el primer gobierno de un solo partido en la historia del país. Thaksin se benefició de una buena situación económica, así como de su gestión del impacto del tsunami de diciembre de 2004 en el enclave turístico de Phuket, donde murieron 8.000 personas. Su partido no tuvo ningún éxito sin embargo en las tres provincias del sur, de población islámica, donde no consiguió ningún diputado.

La reanudación de la violencia separatista en estas provincias desde 2003, continuó su escalada a lo largo del año siguiente, con un resultado de casi 600 víctimas. A pesar de que a finales de 2004 Thaksin anunciara el arresto de los cuatro principales líderes de los grupos violentos, los atentados continuaron a principios de 2005. A mediados de febrero se produjo el primer atentado con coche bomba en el sur de Tailandia, en la ciudad de Sungei Golok, que produjo seis muertos.

El 28 de febrero, el departamento de Estado de EEUU publicó su informe anual sobre derechos humanos, en el que criticó una vez más al gobierno de Thaksin. El motivo principal esta vez fue su respuesta a la violencia separatista en las provincias del sur. El gobierno denunció la intromisión de EE UU, pero aparentemente decidió adoptar un nuevo enfoque sobre la crisis. En el mismo mes de febrero, se nombró al ex primer ministro Anand Panyarachun al frente de una Comisión de Reconciliación Nacional integrada por miembros del Parlamento, altos funcionarios, miembros de las fuerzas de seguridad y representantes de la comunidad islámica del sur.

Cuando Condoleezza Rice visitó Tailandia en julio, apoyó al gobierno en el sentido de que la insurgencia es una cuestión interna, sin vínculos con el terrorismo internacional, y prometió reforzar la cooperación policial y de inteligencia.

### **Estados Unidos y China**

El papel de seguridad de EE UU en el sureste asiático es hoy el mayor desde el fin de la guerra fría en el contexto de la guerra contraterrorista, lo que le ha ocasionado choques con algunos países de la subregión que no comparten su enfoque. A finales de 2004, la catástrofe natural del tsunami proporcionó a Washington una oportunidad para encabezar los esfuerzos de reconstrucción y transmitir una nueva imagen. Mientras EEUU afronta un desafío al mantenimiento de su influencia regional, China continuó su estrategia dirigida a convertirse en un importante actor estratégico en el sureste asiático.

A principios de mayo, el vicesecretario de Estado Robert Zoellick visitó Tailandia, Vietnam, Filipinas, Indonesia, Malaisia y Singapur para “sentar las bases de unos vínculos más estrechos con la ASEAN durante la segunda administración Bush”. Zoellick, que anunció nuevos paquetes de ayuda para la reconstrucción de la zona tras el tsunami, subrayó la necesidad de mantener la alerta en la lucha antiterrorista e hizo también hincapié en el desarrollo y la cooperación económica. Aunque su visita a Indonesia y Filipinas se produjo poco después de la del presidente chino, Hu Jintao, Zoellick negó que este hecho tuviera nada que ver. Preguntado al respecto, Zoellick respondió que “es completamente natural que China desempeñe un mayor papel en la región (...) y sería un error pensar que éste puede limitarse”. Subrayó no obstante las diferencias entre uno y otro, indicando que “EE UU demostró con posterioridad al tsunami que ningún otro país tiene el mismo alcance global en nuestra contribución humanitaria a la reconstrucción.”

Durante su viaje, Zoellick aseguró que la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, asistiría en julio a la cumbre anual del Foro Regional de la ASEAN (ARF). Pero lo que debía ser su primera asistencia al foro se canceló (la sustituyó el propio Zoellick). Fue un gesto mal recibido entre los miembros de la ASEAN, y que se producía en ese contexto de inquietud por la creciente influencia china en la zona.

Pekín, en efecto, mantuvo el activismo de su diplomacia regional. El 20 de abril, el presidente Hu Jintao comenzó un viaje de una semana que le llevó a Indonesia, Brunei y Filipinas, con una motivación claramente estratégica. Por un lado, al asistir al cincuenta aniversario de la cumbre afroasiática de Bandung, Hu reafirmó la identificación de China con otros países en desarrollo. Por otro, Pekín buscaba la manera de profundizar sus relaciones con la ASEAN, avanzando en el desarrollo de sus relaciones bilaterales con los tres países que visitó.

En Indonesia, Hu firmó un acuerdo de asociación estratégica. Ambos países se fijaron el objetivo de aumentar el comercio bilateral de los 13.500 millones de dólares de 2004 a 20.000 millones en 2006. También se confía en un aumento significativo de las inversiones chinas, que en el sector energético de Indonesia ya alcanza los 1.200 millones de dólares. Pero con independencia del aumento del comercio y las inversiones, la consecuencia más importante buscada por el viaje era la de poner fin de manera oficial a la desconfianza que ha marcado la relación bilateral entre Yakarta y Pekín desde el intento de golpe de estado comunista de 1965. La relación entre China y el país líder de la ASEAN podrán ahora extenderse y profundizarse más fácilmente en los terrenos económico, político y cultural. Las autoridades chinas mantuvieron ese enfoque durante la visita del presidente Susilo Bambang Yudhoyono a Pekín a finales de julio.

También en Filipinas se esforzó Hu por mantener la nueva dinámica positiva en las relaciones bilaterales, impulsada asimismo por la visita a China a principios de año de la presidenta Gloria Macapagal-Arroyo. Hu predijo que el comercio entre los dos países se duplicará en los próximos cinco años, para alcanzar los 30.000 millones de dólares. Como en el caso de Indonesia —o de Tailandia, cuyo primer ministro, visitó China a finales de junio— también las relaciones chino-filipinas se están desarrollando en un nuevo contexto político y económico. La presencia de Hu en Manila sirvió para confirmar la creciente importancia del archipiélago para las autoridades chinas y su voluntad de reforzar los contactos en todas las esferas.

## ASIA MERIDIONAL

Por si el conflicto de Cachemira no fuera suficientemente complejo, una catástrofe natural (un terremoto en octubre, con epicentro cerca de la capital de la parte paquistaní) y el terrorismo (una serie de atentados en Nueva Delhi, también en octubre, reivindicado por un grupo de separatistas) fueron nuevos golpes a las esperanzas de paz. Por lo demás, como el sureste asiático, también el subcontinente indio fue objeto de la competencia diplomática de EE UU y de China, pero en un contexto que revela la creciente sofisticación de la política exterior india, un país que aspira a su reconocimiento como gran potencia.

### Cachemira

Desde principios de año, India y Pakistán mantuvieron el proceso diplomático abierto en 2003 y que conoció un nuevo impulso tras el cambio de gobierno en Delhi en 2004. En el contexto de un mejorado entorno de seguridad —un cese el fuego que no se ha roto y la reanudación después de 60 años de un servicio de autobuses entre las dos partes de Cachemira— ambos países han mantenido el diálogo más amplio y abierto en décadas, incluyendo los contactos al más alto nivel.

Además de los repetidos encuentros entre los ministros de Asuntos Exteriores de la India, Natwar Singh —que dimitió en noviembre en relación con la investigación de la ONU sobre el programa de alimentos a Irak— y de Pakistán, Mahmud Kasuri, el primer ministro Manmohan Singh y el general Musharraf —quienes se vieron por primera vez en Nueva York en septiembre de 2004— se reunieron de nuevo en Delhi el 18 de abril. Durante la visita del presidente paquistaní a la India, ambos gobiernos subrayaron que el proceso de paz resultaba ahora “irreversible”. Quizá la medida más significativa que adoptaron fue la apertura al comercio de la “línea de control” que divide Cachemira.

El 5 de septiembre, Singh anunció que la India retiraría buena parte de sus tropas de Cachemira si se pone fin a la infiltración de militantes y a la violencia. El anuncio lo hizo dos semanas antes de que los líderes de ambos países se encontraran de nuevo en Nueva York, en el

marco de la cumbre de la ONU, donde reiteraron su compromiso de resolver pacíficamente todos los asuntos abiertos, incluyendo naturalmente Cachemira.

La provincia sufrió un terrible terremoto el 8 octubre, con su epicentro cerca de Muzaffarabad, capital de la Cachemira pakistaní, que produjo más de 75.000 muertos y dejó sin hogar a tres millones y medio de personas. La catástrofe planteó al general Musharraf uno de sus mayores desafíos internos desde que se hizo con el poder en 1999. Las organizaciones humanitarias organizaron desde el primer momento sus planes de ayuda, y también la OTAN, que envió una misión de ayuda —la primera de este tipo en su historia— en la que participan 370 soldados españoles (de un total de 814), y que financia España, país que dirige la operación sobre el terreno. Más delicado para Pakistán fue cómo reaccionar a las ofertas de ayuda de la India. Tardíamente, Islamabad aceptó el envío de alimentos y medicinas, pero rechazó toda participación de militares y helicópteros indios en la operación de rescate. Tampoco quiso que se abriera la línea de control para facilitar el acceso de los equipos de asistencia a las víctimas, aunque el 29 de octubre daría marcha atrás en su negativa.

Ese mismo día, mientras se negociaba la apertura de la frontera —sellada desde 1949 hasta la puesta en marcha del servicio de autobuses en abril— se produjeron tres atentados terroristas con bombas en Nueva Delhi, que causaron 62 muertos y cuya autoría fue reivindicada por la organización Inquilabi Mahaz (Grupo Revolucionario Islámico), un grupo separatista poco conocido. Se cree que detrás se encuentra Lashkar-e-Taiba (Ejército de la Pureza), un poderoso grupo de origen paquistaní que pretende la independencia de la parte india de Cachemira o su anexión a Pakistán. El objetivo del atentado no era otro que torpedear el diálogo entre los dos países, pero ambos gobiernos insistieron en su voluntad de continuarlo y nada reflejó mejor su determinación que el compromiso de abrir la línea de control.

## **Relaciones con EE UU y China**

Desde una perspectiva geopolítica, uno de los hechos más importantes del año fue el giro en la política de EE UU hacia Asia meridional. Desde principios de 2005, la administración Bush estaba mandando mensajes en el sentido de que la India sería el objeto de uno de los principales cambios

en la política exterior de su segundo mandato. Uno de los motivos de esa reorientación no es difícil de adivinar: China. Y, como no podía ser menos, también Pekín avanzó en el desarrollo de una nueva relación con Delhi.

La visita de Condoleezza Rice a Nueva Delhi el 16 de marzo, su primer destino en su primer viaje a Asia como Secretaria de Estado, fue la ocasión para impulsar este proceso de acercamiento entre las dos mayores democracias del mundo. El 25 de marzo, tras su vuelta a Washington, el Presidente Bush telefoneó al primer ministro Singh para informarle personalmente de que EE UU pondría fin a la prohibición de venta a Pakistán de F-16, mantenida por el Congreso durante los últimos 15 años. Simultáneamente, para adelantarse a las previsibles críticas de la India, la administración Bush anunció que había permitido a sus empresas ofrecer F-16 y F-18 a la Fuerza Aérea india y prometió apoyar futuras peticiones indias de equipos de defensa. Pero, sobre todo, le informó de una iniciativa con respecto a la India: EE UU había tomado la decisión de “ayudar a la India a convertirse en una gran potencia en el siglo XXI”.

Esta nueva política hacia Asia meridional representa la mayor transformación en las relaciones bilaterales en más de 50 años. La administración Bush asumía así la estrategia defendida desde hacía algunos años en varios medios orientada a desvincular India y Pakistán y formular una política individualizada hacia cada uno de ellos. El objetivo norteamericano es el de permitir a la India su ascenso como gran potencia, garantizando al mismo tiempo a Pakistán su seguridad y estabilidad.

La visita de Rice a Delhi fue seguida por la de su homólogo indio, Natwar Singh, a Washington en abril, y por el encuentro en el Pentágono el 29 de junio de los titulares de Defensa, Donald Rumsfeld y Pranab Mukherjee, quienes firmaron un acuerdo por 10 años, el primer pacto formal de defensa entre ambos países desde que EE UU impuso sanciones a la India en 1998 con posterioridad a sus ensayos nucleares. El “nuevo marco para las relaciones de defensa entre EE UU y la India” promete una reforzada cooperación militar, incluyendo la producción conjunta de armamento, transferencias de tecnología, patrullar conjuntamente las vías marítimas asiáticas y la colaboración en misiles.

La confirmación de la nueva etapa en las relaciones bilaterales se produjo con ocasión de la visita del primer ministro Manmohan Singh a Washington (y será seguida por la visita de Bush a la India a principios de 2006). El 18 de julio, Singh y el presidente Bush anunciaron una “asociación

global” entre EE UU y la India. Nueva Delhi no consiguió el apoyo de Washington a su ambición de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad, pero sí el apoyo a su status nuclear. Abandonando la política mantenida desde la administración Clinton, EEUU afirmó que la “anomalía” de la India en el marco de la no proliferación nuclear no sería un obstáculo al desarrollo de esta nueva relación. Washington indicó que, “como un estado responsable con avanzada tecnología nuclear, la India debe tener los mismos beneficios y ventajas que esos otros estados nucleares”.

Este tratamiento de EE UU a la India, país que no ha firmado el tratado de no proliferación, supone un duro golpe al ordenamiento jurídico internacional, pero refuerza el status internacional de Nueva Delhi, al tiempo que abre el camino a la cooperación en energía nuclear entre las dos partes, algo buscado por la India dada su insuficiencia energética. A cambio, Delhi prometió asumir las responsabilidades de los estados nucleares, incluyendo el acceso a sus instalaciones de los inspectores del OIEA y el mantenimiento de su moratoria sobre pruebas nucleares. Este acuerdo necesitará no obstante la aprobación del Congreso norteamericano, lo que no está del todo claro que pueda conseguir Bush.

El interés de EE UU por la India fue compartido durante el año por China. A finales de enero, Pekín y Nueva Delhi inauguraron un diálogo estratégico. Sin una agenda fija, las dos partes quieren ir más allá de una mera relación bilateral para coordinar sus puntos de vista sobre las grandes cuestiones regionales y globales (como terrorismo, energía o la reforma de la ONU) y buscar de esa forma nuevos equilibrios en el sistema internacional. La visita del primer ministro chino, Wen Jiabao, a la India, selló el compromiso de los dos gigantes asiáticos con el anuncio, el 11 de abril, de una “Asociación estratégica por la paz y la prosperidad”.

Ambos países aspiran a poner fin a sus disputas fronterizas (existentes desde 1962) e impulsar el comercio y las relaciones económicas. Durante la visita de Wen, se firmó un acuerdo de principios para la resolución de la disputa fronteriza, al tiempo que China de manera explícita reconoció Sikkim como parte de la India, y ésta reconoció a la región autónoma de Tibet como parte de China. En cuanto al comercio bilateral, éste ha alcanzado los 13.600 millones de dólares en 2004 (comparado con sólo 3.000 millones en 2000). El objetivo es alcanzar los 20.000 millones en 2008,

una cifra equivalente al actual comercio entre India y EE UU pero que sólo representa un uno por cien del comercio exterior chino y un nueve por cien del indio.

Naturalmente este espíritu de cooperación debe entenderse en el contexto de dos potencias emergentes que buscan una redefinición del orden mundial sobre unas bases de multipolaridad, pero mantienen cierta desconfianza entre sí. Su crecimiento económico, grandes poblaciones y reforzadas capacidades militares harán de China y la India dos grandes potencias globales en la próxima década, pero si están dispuestas a cooperar en un amplio abanico de asuntos políticos, económicos y tecnológicos, son también conscientes de su potencial como competidores en el acceso a recursos energéticos en Asia central y en el Golfo Pérsico, y del riesgo de choque de sus intereses marítimos en el sureste asiático y en el Océano Índico. Así, por ejemplo, Nueva Delhi observa que China está construyendo un importante puerto en Pakistán y mantiene una estrecha relación con Birmania. Pekín, por su parte, quiere asegurarse de que la India no se incline demasiado hacia EE UU.

En esta nueva configuración geopolítica, Delhi no es simplemente un socio de China o de EEUU: India está emergiendo como una gran potencia que sigue su propia estrategia para maximizar su posición internacional. Ha logrado con éxito ser cortejada simultáneamente por Washington y por Pekín, para operar de manera autónoma con respecto a ambos aunque las implicaciones de este nuevo triángulo estratégico no son del todo claras.

## **CONCLUSIONES**

El año 2005 reveló una serie de cambios en el escenario geopolítico asiático, que con seguridad tendrán consecuencias globales a largo plazo. El principal factor de transformación es el auge de China como superpotencia. Las implicaciones tanto de su crecimiento económico como de su modernización militar han conducido a Japón, India, Rusia y la ASEAN, entre otros, a responder a este nuevo poder chino. Por no hablar, naturalmente, de EEUU: la creciente competencia entre Washington y Pekín por su respectiva influencia en Asia es uno de los motores centrales del cambio estratégico en la región.

China y EEUU tratan de redefinir su relación bilateral. Washington no tiene más opción que aceptar la emergencia de la República Popular, pero trata de asegurarse de que lo haga sin alterar la estabilidad global y regional. No obstante, las suspicacias norteamericanas sobre las intenciones últimas de China, y las de ésta sobre las de EE UU, provocan movimientos de cada uno de ellos que a su vez complican sus respectivos cálculos estratégicos.

Este contexto, del que también forma parte el endurecimiento de la tensión entre China y Japón, obligó a reducir las expectativas sobre la primera cumbre de Asia Oriental, celebrada en Kuala Lumpur (Malasia) el 14 de diciembre. Dieciseis países que representan la mitad de la humanidad, se reunieron en este encuentro sin precedente, convocado con la ambición de dar los primeros pasos para la construcción de una Comunidad de Asia Oriental. Este término no apareció en la declaración final de una cumbre en la que no hubo acuerdo sobre el objetivo final y primó más la discusión sobre quién debía participar y sobre la ausencia de EE UU. No obstante, a pesar de los obstáculos políticos a la integración, no puede minusvalorarse este proceso, que simboliza la determinación asiática de adquirir una posición global equiparable a la de norteamericanos y europeos.

No puede hacerse un repaso del año, por último, sin mencionar el gradual acercamiento español a Asia. Además de la presencia sobre el terreno en Afganistán, Aceh (Indonesia) y Pakistán, países tradicionalmente ajenos a nuestros intereses nacionales, la visita de Rodríguez Zapatero a China en julio, y de la del presidente chino, Hu Jintao, a Madrid en noviembre, hicieron de 2005 un año realmente excepcional para las relaciones hispano-asiáticas. Su colofón llegó el 22 de diciembre con la presentación por parte del presidente del gobierno del Plan de Acción Asia-Pacífico 2005-08, cuyas iniciativas para el resto de la legislatura persiguen que Asia deje de ser esa última frontera de la política exterior española, para convertirse en uno de sus grandes ejes.

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

*Vocal Responsable:* **D. JOSÉ ANTONIO BALBÁS OTAL**  
*Almirante del Cuerpo General de la Armada.*  
*Diplomado en Guerra Naval.*  
*Ha sido: Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (1996 – 2001) y Almirante de la Flota.*

*Vocales:* **D. JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA PAYÁ**  
*Profesor Titular en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.*  
*Analista principal del área Europa del Real Instituto Elcano.*  
*Miembro del Consejo Editorial de la revista “Foreign Policy en español”.*

**DÑA. ALICIA CARMEN SORROZA BLANCO**  
*Politóloga y Licenciada en Relaciones Internacionales.*  
*Master en Cooperación Internacional. Diplomada en Estudios Avanzados en Estudios Europeos.*  
*Actualmente desempeña su actividad profesional como ayudante de investigación en el Real Instituto Elcano.*

**D. CARLOS DANIEL MALAMUD RIKLES**  
*Profesor de Historia de América de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.*  
*Profesor del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.*  
*Investigador principal para América Latina y la Comunidad Iberoamericana del Real Instituto Elcano.*

**D. HAZAM AMIRAH FERNANDEZ**  
*Investigador principal del área de Mediterráneo y Mundo Árabe del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.*

**Dª. NATALIA SANCHA**  
*Ha sido ayudante de investigación en el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Actualmente es responsable del área de Magreb y Oriente Medio de Cives Mundi.*

**D. PAUL ADAM ISBELL**  
*Investigador Principal, Área de Economía Internacional, Comercio e Inversiones en el Exterior del Real Instituto Elcano.*  
*Licenciado en Economía Internacional en Edmund G. Walsh School of Foreign Service, Universidad de Georgetown y MA de la Universidad de Dar es Salaam, Tanzania.*

**D. FRANK RICKARD SANDELL**

*Investigador Principal, Demografía y Migraciones Internacionales  
Doctor en Sociología por la Universidad de Estocolmo en 1998.*

*Ha sido profesor e investigador en el Departamento de Sociología de la  
Universidad de Estocolmo; investigador y profesor visitante en el  
Instituto Universitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la  
Universidad de Salamanca, y profesor asociado en el Departamento de  
Sociología de la Universidad de Salamanca.*

**D. SALVADOR CUENCA ORDIÑANA**

*Teniente Coronel de Infantería del Ejército de Tierra. Diplomado de  
Estado Mayor.*

*Jefe de la Subunidad de operaciones de paz y de gestión de crisis en la  
DIGENPOL.*

*Ha realizado el curso NADEFCOL, Derecho Internacional Humanitario  
de la Cruz Roja y Master de Relaciones Internacionales de la SEI.*

**D. RAFAEL CALDUCH CERVERA**

*Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología, especialidad de Estudios  
Internacionales.*

*Doctor en Ciencias Políticas y Económicas, Sección Políticas, por la  
Universidad Complutense de Madrid.*

*Diplomado en Altos Estudios Militares por el Centro Superior de  
Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).*

**D. CARLOS FERNÁNDEZ-ARIAS MINUESA**

*Diplomático.*

*Licenciado en Derecho.*

*Subdirector General de África del Norte en el Ministerio de Asuntos  
Exteriores.*

*Asesor ejecutivo en el Gabinete del Ministro de Defensa entre julio 1995  
y julio 1998.*

*Colaborador del CESEDEN, Escuela Diplomática y del Real Instituto  
Elcano.*

**D. JOSÉ LUIS CALVO ALBERO**

*Teniente Coronel de Infantería del Ejército de Tierra. Diplomado de  
Estado Mayor.*

*Profesor de Estrategia y Relaciones Internacionales en la Escuela de  
Guerra del Ejército.*

*Analista de doctrina militar internacional en el Mando de  
Adiestramiento y Doctrina. Premios: Defensa 2004, Hernán Pérez del  
Pulgar 2002 y Revista Ejército 1999.*

**D. FERNANDO DELAGE CARRETERO**

*Subdirector de la revista Política Exterior.*

*Enseña regularmente sobre Asia en la Universidad Complutense, en la  
Escuela Diplomática y en la Escuela de las Fuerzas Armadas.*

*Ha sido profesor de Seguridad en Asia-Pacífico en el Instituto Gutiérrez Mellado de la UNED y profesor invitado en la Universidad Nacional de Yokohama (Japón).*

**D. ALFREDO RODRÍGUEZ FARIÑAS**

*Capitán de Fragata del Cuerpo General de la Armada.*

*Diplomado en Guerra Naval.*

*Comandante de las Fragatas “Victoria” y “Numancia”.*

**D. JAVIER DE RAMOS DURANTEZ**

*Capitán de Corbeta del Cuerpo General de la Armada.*

*Diplomado en EMFAS.*

*Actualmente destinado en el Instituto Español de Estudios Estratégicos.*

# ÍNDICE

	<i>Página</i>
<b>SUMARIO</b> .....	5
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	9
<i>Capítulo I</i>	
<b>NUEVOS ESCENARIOS, NUEVOS DESAFÍOS: LA TRANSFORMACIÓN DEL HORIZONTE ESTRATÉGICO</b> .....	15
Introducción.....	15
La madre naturaleza: ¿Un riesgo estratégico?.....	16
- La nueva ola de globalización como amplificadora de la difusión de enfermedades infecciosas .....	17
- El crecimiento demográfico: el amplificador de los desastres naturales .....	23
- El cambio climático: amplificador de los procesos amplificadores .....	26
Riesgos estratégicos del ciberespacio.....	29
Riesgos económicos en el panorama estratégico.....	33
La energía y España: la dependencia y los “intereses nacionales”.....	41
- Importaciones, dependencias geográficas y riesgos geopolíticos en potencia .....	42
- Diversificación y política energética .....	46
Los dilemas del panorama energético a medio y largo plazo.....	47
- El medio plazo: competencia geopolítica y retos para la industria energética occidental .....	47
- Cuatro escenarios a largo plazo: pobreza, cambio climático, guerra o transformación .....	48
- Pobreza, crecimiento mundial y energía.....	49
- Cambio climático.....	50
- Guerra por los recursos.....	50
El reto de la transformación .....	51
Conclusión.....	52
<i>Capítulo II</i>	
<b>LAS FUERZAS ARMADAS, ELEMENTO RELEVANTE DE LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO. MISIONES INTERNACIONALES</b> .....	53
Introducción.....	55
Las Fuerzas Armadas en el concierto internacional .....	57
- Sinopsis del escenario estratégico actual.....	58
- Las operaciones de paz hoy .....	59
- Condiciones generales para el empleo de unidades militares en el exterior .....	63
- Condiciones militares para la participación de fuerzas en el exterior .....	63
Las Fuerzas Armadas españolas y su proyección exterior .....	65
- Adaptaciones realizadas por las Fuerzas Armadas españolas .....	67

Las Organizaciones Internacionales y el empleo de Unidades militares.....	70
- Naciones Unidas y las operaciones de paz .....	70
- La OTAN y las operaciones fuera de área.....	74
- El pilar de seguridad y defensa de la Unión Europea.....	77
- Las misiones decididas de forma bilateral.....	80
Conclusiones.....	80

### *Capítulo III*

## **LA UNIÓN EUROPEA EN EL 2005: CRISIS INTERNA Y DÉFICIT DE PROYECCIÓN EXTERIOR .....**

Primera parte: la crisis interna.....	85
- El referéndum en España.....	85
- Las secuelas del referéndum francés .....	89
- La Presidencia británica: un golpe de timón fallido .....	92
- El acuerdo presupuestario del 17 de diciembre .....	95
Segunda parte: déficit de proyección exterior .....	99
- Un contexto político adverso para la política exterior y de seguridad .....	99
- Defensa e industria .....	101
- Las misiones exteriores de la Unión en 2005 y la cuestión de las capacidades .....	104
- La lucha contra el terrorismo: en lo más alto de la agenda europea.....	106
- La gestión de la inmigración y el control de fronteras .....	110
Conclusión.....	112

### *Capítulo IV*

## **ESTADOS UNIDOS .....**

El marco general de las relaciones estratégicas entre Estados Unidos y Europa .....	115
Continuidad y cambio en la agenda estratégica de Estados Unidos.....	116
La reforma de Naciones Unidas y la posición norteamericana .....	119
La relación transatlántica: entre la OTAN y la UE .....	120
Las relaciones entre Estados Unidos y la Federación de Rusia.....	124
Irak y Afganistán: dos retos a la capacidad estratégica de la administración Bush .....	126
Iberoamérica desde la perspectiva de Estados Unidos .....	133
Los dilemas de Estados Unidos ante los cambios estratégicos en el subcontinente Indio y el Pacífico .....	135
La política antiterrorista de Estados Unidos.....	140
La política de armamento y las armas de destrucción masiva.....	142
Evolución de las relaciones hispano-norteamericanas .....	144

### *Capítulo V*

## **MAGREB .....**

La perspectiva regional: la crisis de la UMA .....	151
El conflicto del Sahara Occidental .....	154
Marruecos: situación interna .....	160
Argelia .....	163

Túnez .....	164
Libia.....	166
La política exterior de España hacia el Magreb .....	167
Conclusión.....	169

*Capítulo VI*

**ORIENTE MEDIO: TRANSFORMACIÓN Y CONTINUISMO EN UNA REGIÓN CONVULSA .....**

171

Israel y Palestina: relevo generacional y seísmos políticos.....	177
- Tras Arafat y Sharon, ¿qué nuevos interlocutores?.....	177
- Retirada de Gaza vs. ampliación de los asentamientos y del muro de contención.....	178
- Seísmos políticos: Kadima y Hamás .....	179
- Incertidumbre política.....	180
Siria: dilemas de un régimen acosado .....	181
- ¿Cambio de régimen o nuevo statu quo?.....	181
- Las reformas que no llegan.....	182
- El asesinato de Hariri: detonante para el cambio .....	183
- Presiones internacionales.....	184
Líbano: revolución interna y recomposición regional.....	184
- En el fervor de la Revolución de los Cedros .....	185
- Elecciones del 2005, ¿el fin de la primavera libanesa? .....	186
- Líbano: tablero de enfrentamientos nacionales, regionales e internacionales.....	187
Egipto: ¿Reformas o democracia neutralizada? .....	188
- Presiones y agitación social.....	189
- Medidas de reforma y leyes que las neutralizan.....	190
- La alternativa política .....	190
Arabia Saudí en 2006: retos y amenazas a la estabilidad .....	191
- Nuevo monarca y continuidad del sistema.....	192
- Problemas socioeconómicos.....	193
- Amenaza yihadí .....	193
- Papel regional .....	194
Irán: el ala dura tensa la cuerda .....	195
- Nuevo liderazgo en Teherán.....	196
- Irán echa un pulso.....	196
- Escenarios futuros .....	197
Política europea en el décimo aniversario del proceso de Barcelona.....	199
- Nueva coyuntura y nuevos retos.....	200
- Política Europea de Vecindad.....	201
¿Hacia una primavera árabe?.....	202

*Capítulo VII*

**IRAK.....**

205

Evolución general del conflicto.....	207
Las elecciones de enero y la formación de gobierno. Consecuencias sobre el conflicto .....	209
Las ofensivas norteamericanas y las reacciones de la insurgencia.....	213

- Evolución de la situación para las fuerzas multinacionales .....	213
- La estrategia y los procedimientos de los insurgentes.....	216
El proceso constitucional y las elecciones legislativas de diciembre.....	221
Conclusiones y prospectiva. La dimensión internacional del conflicto .....	226

*Capítulo VIII*

<b>IBEROAMÉRICA</b> .....	235
---------------------------	-----

El estado de la opinión pública.....	237
Elecciones y política.....	240
La economía .....	247
Las trabas a la integración regional .....	250
España e Iberoamérica.....	254

*Capítulo IX*

<b>ASIA</b> .....	259
-------------------	-----

Introducción.....	259
China.....	262
- Relaciones con Estados Unidos.....	263
- La UE y el embargo.....	266
- Taiwan .....	268
Japón.....	270
Península Coreana .....	275
Sureste asiático .....	278
- Indonesia.....	278
- Filipinas .....	280
- Tailandia .....	281
- Estados Unidos y China.....	282
Asia meridional .....	284
- Cachemira.....	284
- Relaciones con EEUU y China.....	285
Conclusiones.....	288

<b>COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO</b> .....	290
---	-----

<b>ÍNDICE</b> .....	293
---------------------	-----

