



**MINISTERIO DE DEFENSA**



**PANORAMA ESTRATÉGICO  
2008/2009**

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







**MINISTERIO DE DEFENSA**

---

---

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

**PANORAMA ESTRATÉGICO  
2008/2009**

Marzo 2009

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

Edita:



NIPO: 076-09-103-5 (edición papel)

ISBN: 978-84-9781-485-0

Depósito Legal: M-13327-2009

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.500 ejemplares

Fecha de edición: marzo 2009

NIPO: 076-09-102-X (edición en línea)



**DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES  
Instituto Español de Estudios Estratégicos**

Grupo de Trabajo número 1/08

## **PANORAMA ESTRATÉGICO 2008/2009**

**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 Eduardo Serra Rexach*

*Capítulo I*

### **LA CRISIS FINANCIERA. IMPACTO SOBRE ESTADOS UNIDOS Y EFECTOS COLATERALES SOBRE ESPAÑA**

*Por Juan E. Iranzo Martín*

*Capítulo II*

### **EL AÑO QUE VIVIMOS PELIGROSAMENTE: LA UNIÓN EUROPEA Y SU VECINDARIO ORIENTAL EN 2008**

*Por Charles Powell*

*Capítulo III*

### **EL NUEVO IMPERIO RUSO**

*Por Fernando del Pozo*

*Capítulo IV*

### **ORIENTE MEDIO. IRAK Y AFGANISTÁN**

*Por José Luis Calvo Alberó*

*Capítulo V*

### **LA PROPUESTA BRASILEÑA PARA LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: LA AUTONOMÍA REGIONAL**

*Por Sonia Alda Mejías*

*Capítulo VI*

### **MIGRACIONES EN ÁFRICA Y DESDE ÁFRICA. EL BOOM DEMOGRÁFICO DE UN CONTINENTE ESTANCADO**

*Por Carmen González Enríquez*

### **COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO**

### **ÍNDICE**



# **INTRODUCCIÓN**



---

---

## INTRODUCCIÓN

EDUARDO SERRA REXACH

---

---

Un año más, me cabe el honor de coordinar este trabajo conjunto sobre el Panorama Estratégico que fruto de la colaboración entre el Instituto Español de Estudios Estratégicos (I.E.E.E.) del Ministerio de Defensa y el Real Instituto Elcano (R.I.E.), realizan algunos de los mejores especialistas en sus respectivas materias y que pretende dar una visión española y por ende europea y occidental, de lo más importante que en 2008 ha ocurrido en el mundo desde el punto de vista de la seguridad estratégica.

El año 2008 ha estado dominado de principio a fin por una crisis económica que ha ido oscureciendo progresivamente todos los demás asuntos que podían afectar a cualquier panorama estratégico. Lo que ya desde el principio se vio como una crisis importante fue tornándose día a día más grave empezando a dudarse si se trataba de una recesión o incluso de una depresión. Nacida poco antes en Estados Unidos fue extendiéndose rápidamente a todas las economías del globo. En su comparecencia ante el Comité de Inteligencia del Senado el día 12 de febrero 2009, el Director de los servicios de Inteligencia Nacional de Estados Unidos, Almirante Dennis C. Blair, afirmó que la principal amenaza para la seguridad de su país no era Al Qaeda sino la crisis económica. En efecto el panorama mundial de seguridad ha estado dominado durante 2008 por una crisis que pone en riesgo la seguridad de todos los países del globo; aunque no a todos en la misma medida.

### I

Por ello nuestro «Panorama» comienza este año con un trabajo del profesor Iranzo sobre la crisis financiera y su impacto sobre Estados Unidos, que hace también una referencia explícita al caso español.

Lo primero que cabe decir al respecto es que ésta es una crisis «endógena», es decir originada por factores internos, propios del sistema y no, como ha acontecido otras veces, causada por factores externos como ha sucedido más de una vez con las elevaciones del precio del crudo. Políticas monetarias expansivas, defectos en la regulación y sobre todo en la supervisión, así como el comportamiento poco transparente, irresponsable y en ocasiones delictivo de algunos agentes financieros, llevaron al estallido de la burbuja inmobiliaria de Estados Unidos (hipotecas «*subprime*») que se extendió como un reguero de pólvora por todo el circuito financiero mundial originando una gigantesca crisis de liquidez como consecuencia de la súbita, simultánea y recíproca falta de confianza de los diferentes agentes financieros.

Las masivas inyecciones de liquidez por parte de los Bancos Centrales así como el otorgamiento de garantías estatales no han conseguido, por el momento, devolver la confianza a los mercados. Pero como quiera que esas inyecciones de liquidez se financian a través de Deuda Pública, han contribuido a un súbito incremento de los desequilibrios presupuestarios por una parte, y por otra han agravado las restricciones financieras de los agentes privados; con todo consideramos que de no haberse producido se podría haber llegado al colapso del sistema.

En el momento de escribir estas líneas no se sabe cuál será el camino de salida de la crisis, pero sí parece claro que se irá a la adopción de medidas de mayor transparencia y también de mayor intervención de los estados, dudándose incluso de que no se llegue a una nacionalización, que se proclama provisional, de gran parte de la banca occidental; al respecto el profesor Iranzo dice que un desmesurado intervencionismo estatal, tal vez dé una (imprescindible) seguridad a corto plazo pero «las reformas solo tendrán éxito si están fundamentadas sobre un firme compromiso con los principios de libre mercado, incluyendo el imperio de la ley, el respeto de la propiedad privada, el comercio y las inversiones libres», tal y como reconocieron los representantes de los países industrializados y las economías emergentes a finales de 2008.

Como decimos, el origen de la crisis se produjo en Estados Unidos en el verano de 2007 cuando explotó el mercado inmobiliario como consecuencia de las hipotecas de alto riesgo denominadas «*subprime*»; por ello, el trabajo del Profesor Iranzo se centra en la situación económica y política de los Estados Unidos y su gran novedad de la llegada de la nueva administración del Presidente Obama.

Los Estados Unidos tienen la principal economía del mundo (21,3 del PIB mundial) que ha gozado de una larga fase de ciclo expansivo y que tiene el mayor nivel de productividad mundial, como reconoció el *World Economic Forum*; la aplicación de las nuevas tecnologías, la flexibilidad de todo un sistema productivo y la vigencia de unas efectivas políticas anti-monopolio, son los factores que hacen de ella sin duda la primera economía del planeta. Sin embargo, esa fortaleza empezó a desvanecerse en el tercer trimestre del 2008 abocándola en poco tiempo a una situación de recesión; pieza clave de ello ha sido la retracción del consumo privado y la caída de la inversión en capital fijo. Por otro lado, el gran déficit presupuestario y la insuficiente tasa de ahorro, han conducido a la economía americana a una fuerte dependencia del capital extranjero, lo que ha extendido, por todo el mundo y con gran rapidez, la crisis económica.

En esta situación, toma posesión el Presidente Obama, ganador de las elecciones presidenciales por una considerable mayoría y recibido con un júbilo mundial sin precedentes y cuyo primer reto va a ser el reactivar la economía en el plazo de tiempo más breve posible y originando los menores daños sociales. De ahí que la gran duda sea si se inclinará por medidas que podrían denominarse «sociales» encaminadas a paliar los daños de la crisis y presididas por un ánimo proteccionista, intervencionista y en definitiva nacionalista, o si por el contrario adoptará medidas tajantes e impopulares que propicien una salida más rápida de la crisis. Desde este punto de vista, cuatro campos se nos antojan como decisivos para conocer las intenciones de la nueva administración: el mercado de trabajo con el anunciado incentivo tributario para las empresas que creen nuevos puestos de trabajo, la reducción de la dependencia energética con inversiones mil millonarias en energías alternativas renovables (aunque también es posible que se contemple la nuclear); en tercer lugar la inversión pública básicamente en infraestructuras de transporte y educación así como la universalización del sistema sanitario, y por último la política fiscal y su incidencia sobre las rentas más altas que compensaría los recortes impositivos de las rentas bajas y medias tendentes a estimular el consumo privado.

Con todo, será la política de Defensa la que primero refleje las ideas de la nueva administración por la extraordinaria repercusión que los gastos militares tienen en el déficit presupuestario. A este respecto parece claro que se irá a un progresivo abandono de la presencia militar en Irak permitido por los últimos logros allí conseguidos; por el contrario, en Afganistán y su vecino Pakistán será a buen seguro necesario hacer nuevos esfuer-

zos; la situación lo requiere y Obama considera que este último país es una pieza clave para la seguridad nacional norteamericana; por ello que no solo se mantendrá sino que se potenciará la misión internacional en Afganistán. La pugna entre este objetivo y el de disminuir el déficit presupuestario se resolverá a buen seguro y al menos parcialmente, exigiendo mayor esfuerzo militar y económico a los aliados de la OTAN.

El autor hace explícita referencia a la repercusión de la crisis internacional en España, quien a su vez tiene la suya propia originada por el estallido de la burbuja inmobiliaria que coincide con un agotamiento del modelo de crecimiento, propiciado por una gran pérdida de competitividad. En esta situación, el impacto de la crisis financiera mundial, ha tenido un doble efecto, acelerador e intensificador, lo que ha producido un vertiginoso declive en la economía española en el año 2008, con una caída vertical en casi todos los indicadores y que alcanza cifras dramáticas en lo que a desempleo se refiere, destruyéndose a un ritmo de 200.000 puestos mensuales. Como no podría ser de otro modo, ello ha repercutido en las cuentas del Estado, en las que de la noche a la mañana hemos pasado de un superávit del 2,2 en 2007 a un déficit público que no bajará del 4% en el 2009; en este año 2009 un desempleo superior al 15% y un déficit exterior del 8% del PIB complementan un panorama que exigirá abordar las reformas estructurales que se han pospuesto en los últimos años: fortalecer el tejido productivo, dotar a las economías de flexibilidad y capacidad de ajuste y aumentar la productividad de todos los factores serán los grandes retos a afrontar con objeto de profundizar las reformas estructurales imprescindibles (sistema tributario, mercado de trabajo, seguridad social, unidad de mercado, etc.) para mejorar la competitividad de nuestras empresas e incrementar nuestras exportaciones; termina su aportación el Profesor Iranzo pues, haciendo propuestas para salir de la crisis las cuales exigirán –añado yo– un gran pacto político y social, indispensable para poder adoptar medidas quirúrgicas impopulares que son las únicas que nos permitirán dicha salida.

## II

Charles Powell, Subdirector de Investigación y Análisis del Real Instituto Elcano, se ha encargado este año del capítulo referente a Europa y lo ha hecho con su maestría habitual desde sus conocidas posiciones pragmáticas y poco dadas a entusiasmos e ilusiones. Así con ironía nos explica el enésimo tropiezo en la arquitectura institucional europea acaecido en junio

2008 con el rechazo al Tratado de Lisboa en el referéndum celebrado en Irlanda, originando una nueva crisis constitucional que otra vez hace mella en la credibilidad de la Unión Europea y en su capacidad para enfrentarse a los grandes retos a los que debe hacer frente como el cambio climático, el abastecimiento energético o la inmigración irregular. Además de este episodio negativo, Powell desgrana en su trabajo las crisis vividas en el 2008 que pusieron a prueba la capacidad de la Unión Europea para comportarse como un actor global relevante, que era precisamente uno de los objetivos que había inspirado el proceso de reforma constitucional.

Al analizar las causas del rechazo irlandés, hay que destacar la ambigüedad que una vez más presidió las iniciativas europeas; por otro lado, el electorado irlandés reconoció la falta de información así como la incompreensión de las cuestiones planteadas. A la vista de este fracaso, los dirigentes europeos iniciaron las negociaciones con el gobierno irlandés para tranquilizar a su opinión pública en cuestiones que parecían estar en el fondo del rechazo (fiscalidad, política de neutralidad, exigencia de un comisario de cada país miembro y otras) a fin de convocar un segundo referéndum, que debe celebrarse este año 2009.

Por lo que respecta a las crisis vividas por la Unión Europea en su territorio o en suelo vecino, la primera ha sido la de Kosovo (provincia de Serbia bajo administración internacional desde 1999) y su declaración unilateral de independencia. Powell la titula «la crisis de Kosovo o la política del mal menor» y es hasta el momento, la última manifestación de inestabilidad de los Balcanes y un ejemplo más, desdichadamente, de las dificultades de la Unión Europea no ya por ser un actor internacional de primera fila, sino simplemente para hablar con una sola voz. La Constitución Yugoslava de 1974 reconocía un cierto grado de autonomía política al territorio de Kosovo (el 90% de cuya población era de etnia albanesa y sólo un 7% de etnia serbia). En 1988 Milosevic puso fin a esta situación e inició una brutal campaña de limpieza étnica que originó la expulsión de casi la mitad de la población albano-kosovar. La reacción de la OTAN contra Belgrado causó a su vez el abandono del territorio por parte de dos terceras partes de los serbo-kosovares, quedando el territorio bajo administración de Naciones Unidas (UNMIK), solución que no satisfizo a nadie y que dio lugar a una explosión de violencia en 2004, por lo que se buscaba una solución permanente para Kosovo nombrándose a Martti Ahtisaari enviado especial de Naciones Unidas quien redactó un informe que concluía que la única salida realista era la independencia del territorio kosovar apoyada por una misión militar de la OTAN. El Consejo de Seguridad

no aprobó este proyecto por lo que se propuso una negociación bilateral entre Belgrado y Pristina bajo el amparo de una troica (Washington, Moscú, Bruselas) que concluyó en diciembre 2007 sin haber alcanzado un acuerdo. Al mismo tiempo el Consejo Europeo entendió que la Unión Europea debería involucrarse al máximo, creando una misión europea (EULEX-KOSOVO) dotándola de los medios y presupuestos adecuados. Así las cosas el 17 de febrero de 2008, la Asamblea de Kosovo declaró unilateralmente su independencia, declaración que fue inmediatamente rechazada por Serbia y Rusia frente a la opinión favorable de las potencias occidentales en la reunión del Consejo de Seguridad de 18 de febrero. El mismo día el Consejo de la Unión Europea, incapaz de llegar a un acuerdo, dejó que los estados miembros decidieran individualmente si reconocían o no al nuevo estado kosovar, declarándolo como caso «sui generis» que no sentaba precedente.

Se producía así una situación extraordinariamente polémica como es una declaración unilateral de independencia no aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por lo que en principio aparecía como una violación del derecho internacional. Por otro lado, el Consejo de Seguridad en su reunión de noviembre 2008 acordó que el despliegue de la misión EULEX se hiciera bajo el paraguas de la ONU, con lo que la extinción del protectorado y de la misión UNMIK requerirá el visto bueno de Serbia. Además se ha solicitado a petición serbia una opinión consultiva sobre la legalidad de la declaración de independencia a la Corte Internacional de Justicia, lo cual deja todavía más en el aire cuál será la situación final del territorio.

La segunda crisis vivida por Europa en el 2008 fue la protagonizada por Georgia que Powell titula «la guerra de los cinco días». El 7 de agosto el Presidente Mikheil Saakashvili ordenó la ocupación militar de Osetia del Sur (quien junto con Abjasia había gozado desde 1991 de una independencia de hecho bajo la protección rusa), provocando a su vez una invasión rusa.

Otra vez aquí el asunto se pelotea entre los organismos internacionales recayendo sobre Nicolas Sarkozy como presidente de la Unión Europea la última responsabilidad. El presidente francés consiguió un inmediato alto el fuego y una retirada de ambos ejércitos hasta que se creara un mecanismo internacional que permitiese su relevo; asimismo se acordó celebrar negociaciones sobre ambos territorios. También aquí aparecieron serias diferencias entre los estados miembros de la Unión

Europea, distinguiéndose los «duros» partidarios de una respuesta energética a Moscú, y los «blandos» más contemporizadores; con el objeto de evitar que dichas diferencias trascendiesen, Sarkozy convocó un consejo extraordinario que acordó condenar tanto la invasión rusa como su reconocimiento de independencia de Osetia del Sur y Abjasia, anunciando la suspensión de negociaciones con Rusia para renovar el acuerdo de colaboración al tiempo que prometía una estrecha relación con Tbilisi. Por último se decidió organizar una conferencia internacional al tiempo que una importante ayuda económica para la reconstrucción de Georgia.

La aparente paradoja entre estos dos conflictos (Rusia rechaza enérgicamente, por ser contraria a Derecho, la independencia unilateral de Kosovo y se apresura a reconocer la independencia de Osetia del Sur y Abjasia, tan contraria a Derecho, al menos, como la anterior) se explica porque el segundo conflicto no es sino una respuesta al primero, dejando ambos traslucir si no un nuevo imperialismo ruso postsoviético sí al menos un giro radical impulsado por Putin (y quizás los nuevos precios del petróleo y del gas) en la política rusa posterior al fin de la Guerra Fría.

El tercer conflicto de 2008 para la Unión Europea fue el protagonizado por Ucrania, Powell lo subtitula «¿vecino privilegiado o candidato a la agresión?» y también hace referencia directa a las relaciones entre la Unión Europea y Rusia; debido precisamente a la importancia que Ucrania siempre ha tenido para Rusia, fue objeto desde muy pronto de un interés muy especial para la Unión Europea; en 1994 Kiev y Bruselas firmaron un pacto de partenariado y cooperación y más tarde Ucrania se incorporó a la política de vecindad de la Unión Europea. Por ello, la invasión de Georgia por tropas rusas movió a los estados miembros a elevar la categoría de sus relaciones con Kiev, ofreciéndosele (septiembre 2008) un futuro acuerdo de asociación. Con este motivo volvieron a salir a la luz las discrepancias en el seno de la Unión Europea; otra vez «duros» (partidarios de una perspectiva de adhesión más clara y explícita) y «blandos» (deseosos de evitar problemas con Moscú). Así las cosas, en enero 2009 Gazprom interrumpe el suministro de gas a Ucrania, provocando grandes problemas a algunos estados europeos; la Unión Europea reaccionó con prontitud y eficacia logrando que se restableciera el suministro con relativa rapidez, pero dejando en el aire la cuestión básica de sus relaciones con Rusia.

Como hemos visto en los tres conflictos Rusia se ha erigido como contrapunto de la Unión Europea dejando claro, como dice Powell, que «lo

más importante que debería aprender la Unión Europea es que de poco sirve mantenerse al margen de los problemas con la vana esperanza de que el tiempo los solucione» y así, mientras en la inmediata posguerra de la Guerra Fría, Rusia no planteó grandes dificultades a la política exterior de la Unión Europea, la llegada al poder de Putin ha hecho más necesario que antes aclarar la posición de ésta, pues Rusia parece constituirse en un polo alternativo al que encarna Bruselas. Lo curioso de la situación es que la relación entre ambas es claramente asimétrica teniendo la Unión una clara superioridad demográfica, militar y económica (especialmente en el ámbito comercial y habiendo disminuido en los últimos años la dependencia energética de Rusia). Lo único que equilibra la balanza en esta situación asimétrica es la clara voluntad de poder de Rusia, mientras que, la Unión Europea tiene dificultades incluso para expresarse con una sola voz; ello da pie a Powell para recoger una clasificación de los distintos estados de la Unión Europea en función de sus relaciones con Rusia, estableciéndose cinco categorías desde los caballos de Troya (Chipre y Grecia) a los *new cold warriors* (Polonia y Lituania).

En conclusión, los conflictos a los que se ha visto enfrentada Europa en el 2008, íntimamente relacionados entre sí, tienen como denominador común la presencia a veces poco visible pero siempre palpable de Rusia; estos conflictos han puesto de manifiesto la complejidad del sistema internacional que día a día va mostrando más claramente su inadecuación a las realidades del siglo XXI y también las dificultades de la Unión Europea para hablar con una sola voz; por el contrario, las diferencias históricas y los distintos intereses estratégicos de los estados miembros, se manifiestan con meridiana claridad con motivo de cualquier conflicto por pequeño que éste sea.

### III

Siendo esto así, lo lógico era analizar a continuación dentro de nuestro panorama la situación en Rusia, los acontecimientos más significativos y las tendencias que dejan traslucir. Eso es lo que hace en su aportación al Panorama de este año el Almirante Del Pozo que con el sugestivo título del «Nuevo Imperio Ruso» nos introduce en las power politics que explican las relaciones del Moscú de Putin con los antiguos aliados y los miembros escindidos de la antigua U.R.S.S.: en su trabajo el Almirante Del Pozo repasa la periferia rusa distinguiendo nítidamente los miembros del extinto Pacto de Varsovia y las repúblicas desgajadas de la antigua U.R.S.S.

puesto que mientras que la separación de aquellos fue incluso deseada por los dirigentes rusos que los consideraban como una rémora para sus fines, la de éstos fue una consecuencia imprevista y desde luego no deseada del proceso de modernización iniciado a la caída del llamado cuarto imperio ruso (el imperio soviético). Comienza el periplo por las repúblicas bálticas a las que trata más en conjunto que separadamente pues a pesar de sus diferencias, la similitud de sus relaciones con Rusia las equipara, quizás su entrada común en la OTAN y en la Unión Europea en el año 2004 han dotado a dichas repúblicas de una estabilidad que las ha mantenido felizmente alejadas de cualquier conflicto en 2008.

El siguiente grupo es el de la organización GUAM para la democracia y el desarrollo económico (Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia) y cuya razón de ser es la de establecer un foro de cooperación y discusión que les ayude a protegerse de las ambiciones dominadoras de la antigua sede imperial. En el caso de Georgia, el Almirante del Pozo nos expone también su visión del conflicto de Osetia del Sur y Abjasia enmarcándolo en los tradicionales enfrentamientos entre Rusia y Georgia.

Algo similar cabe decir de Ucrania en donde al conflicto expuesto en el capítulo anterior se añade el más antiguo sobre la base naval de Sebastopol y en general el de Crimea en relación con la flota del Mar Negro. También se hace referencia a Azerbaiyán y sus diversos enclaves étnicos (entre los que destaca el tradicional e histórico del Alto Karabaj que ha enfrentado al imperio ruso con Turquía por el control del Cáucaso) y a Moldavia.

A continuación, el Almirante hace una didáctica exposición histórica entre las relaciones de Rusia y Bielorrusia destacando la similitud de la evolución desde 1994 con Ucrania, si bien en los últimos años la orientación prooccidental de Saakashvili y la pro-rusa de Lukashenko, los han llevado por caminos opuestos, explicado este último por la mutua dependencia económica que no ha evitado graves discusiones por el precio de suministro de crudo a Bielorrusia y al final de los cuales esta república ha tenido que transigir debido, quizás, a su aislamiento del resto del mundo.

El último grupo de países considerado es el de los pertenecientes a la Organización de Cooperación de Shangai (SCO) (Turkmenistán, Kazajistán, Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán) todas ellas repúblicas relativamente estables, tal vez demasiado, como dice el Almirante, pues sus gobernantes tienden al autoritarismo y a la permanencia. El objetivo de la organización es reducir la influencia americana en Asia Central y en ella se ven las

distintas orientaciones que pretende darle Rusia por un lado (más interesada en temas militares y energéticos) y China por otro (más interesada en resolver problemas locales).

Después del periplo por la periferia de Rusia, el Almirante del Pozo concluye que el objetivo último de Vladimir Putin es el de construir el quinto imperio ruso; para ello ya ha preparado el camino de acuerdo con Dmitri Medvédev de tal modo que es posible que pueda volver a ser presidente lo que le aseguraría el puesto hasta el año 2024, prácticamente un cuarto de siglo en total. Además, al afirmar que la desintegración de la URSS fue la mayor catástrofe geopolítica del siglo XX, está revelando su intención de al menos paliar los efectos de dicha catástrofe; sobre la base de este victimismo nacionalista, Putin ha empezado a mostrar claramente una actitud de confrontación especialmente con respecto a las ex repúblicas europeas de la U.R.S.S. y mucho más tolerante con las ex repúblicas de Asia Central; ambas actitudes tienen una clara explicación en el tema de la energía que, no olvidemos, es el principal instrumento (junto con otras materias primas) para que Rusia pueda seguir jugando como un actor global.

La dependencia energética que Europa tiene respecto de Rusia aunque –como hemos dicho– disminuyendo en los últimos años, explica esa actitud que hemos visto en los casos de Georgia y de Ucrania, pero también debemos ser conscientes de que la dependencia es mutua, y sobre todo que la crisis económica y la subsiguiente bajada de los precios de la energía debilitan la posición de Rusia y hacen más difícil la consecución de los planes de Putin. De esta manera la crisis económica tiene en Rusia uno de sus principales perjudicados.

## IV

Tampoco este año podía faltar en nuestro «Panorama» una reflexión sobre Oriente Medio: la presencia de tropas occidentales en Irak y Afganistán, la opuesta tendencia de la situación en uno y otro país, su importancia en la campaña electoral norteamericana y lo incierto de su futuro inmediato, harán inexcusable esta presencia.

Además el tradicional foco de inestabilidad que es Oriente Medio, lo ha seguido siendo durante el año 2008, quizás potencialmente el asunto más grave sea el programa nuclear iraní unido a su voluntad expresa de aniquilamiento del estado de Israel; aunque, como decimos, han sido los de Irak y Afganistán (este último indisolublemente unido a Paquistán), los que más

han llamado la atención de la opinión pública. Por su parte, el conflicto palestino continúa en su tónica habitual si bien parecen disminuir las posibilidades de una pronta solución debido a la crisis política de Israel y a la división entre Hamás y la autoridad palestina. El Teniente Coronel Calvo Albergo se ha encargado de ello y describe que, por lo que respecta a Irak, la situación de violencia ha mejorado sustancialmente en el último año: han disminuido drásticamente tanto las bajas norteamericanas como las muertes de civiles iraquíes. Como no podía ser de otra manera, la disminución de la violencia ha originado una mejora de la situación económica (por primera vez la producción de petróleo ha superado los niveles anteriores a la intervención Aliada); también ha permitido una cierta consolidación institucional.

El autor, atribuye a tres factores esta sustancial mejora en la situación iraquí:

- a) El llamado despertar sunní. El núcleo principal de la resistencia sunní y baasista había sufrido ya un importante desgaste en su lucha contra los aliados, lo que le llevó a buscar el apoyo de voluntarios extranjeros de corte yihadista quienes también podían aportar recursos cuantiosos; sin embargo, estos voluntarios adquirieron protagonismo que los condujo a buscar sus propios objetivos estratégicos, muchas veces contrarios a los de la insurgencia iraquí, como eran provocar enfrentamientos entre sunníes y chiíes; como reacción a ello se produjo el despertar sunní, ya en el año 2005, que les llevó a considerar preferible pactar con las fuerzas norteamericanas que luchar contra ellas. Este despertar permitió a las tropas norteamericanas presionar más a las milicias chiíes hasta que decidieron declarar un alto el fuego unilateral.
- b) El segundo elemento ha sido el cambio de rumbo diplomático que significó la sustitución de Colin Powell como Secretario de Estado por Condoleezza Rice, quien desde el principio gozó de una mayor libertad de acción, quizás por su mayor sintonía con el Presidente Bush. Así, a través de la *transformational diplomacy* se mejoró la capacidad de influencia de la diplomacia americana al tiempo que se buscaban soluciones regionales a los conflictos, en este caso a través de discretos sistemas de comunicación con Irán y con Siria, pero quizás la mejor baza en esta transformación ha sido la de confiar en el gobierno de Al Maliki apoyándolo y traspasándole competencias, lo que incrementaba su prestigio y capacidad de maniobra.
- c) El tercer elemento ha sido la estrategia militar denominada inicialmente *new way forward* que incluía un incremento de fuerzas en Irak

al menos durante algún tiempo y al que se denominó surge y cuyo fin último era evitar la degradación de la situación para alejar el riesgo de guerra civil abierta a través de un cambio en la actitud de las tropas (protagonizado por el general David Petraeus) que significaba una mayor presencia y visibilidad de las mismas y su colaboración constante con las fuerzas locales y con las instituciones civiles. Este cambio de actitud y el incremento de efectivos que llegarían poco después, produjeron a través de sucesivas fases, que abarcaban progresivamente mayor territorio, el efecto deseado de lograr una estabilidad tal en la zona que ha permitido a la nueva administración norteamericana dar continuidad a la misma sin apenas modificar su programa electoral relativo al repliegue de tropas.

Con vistas al futuro puede pensarse en un escenario relativamente optimista: en efecto si es difícilmente imaginable que en el futuro Irak sea un aliado de Estados Unidos, no es descabellado esperar que pueda ser un buen mediador de éste tanto con Irán como con Siria. En todo caso la clave será el evitar que Irak termine convirtiéndose, dice el Teniente Coronel Calvo, en un caso similar al del Líbano en el que diversos y enfrentados grupos étnicos y religiosos produzcan un clima permanente de guerra civil más o menos abierta, lo que convertiría a Irak, en lugar de en un actor relevante en la región, simplemente en el tablero en el que se jugarían los intereses de sus vecinos.

Si en Irak el futuro puede ser visto con un moderado optimismo, lo contrario sucede en Afganistán, en el que difícilmente 2008 puede ser considerado bajo una óptica positiva; por el contrario la sensación más generalizada al respecto es la de desánimo tanto en la población afgana como en las opiniones públicas occidentales.

Para romper esa dinámica será necesario un esfuerzo considerable, más difícil de obtener en tiempo de crisis, que a buen seguro involucrará en mayor medida a los países occidentales y que sin duda deberá abarcar no sólo a Afganistán sino también a Paquistán.

No se trata aquí, dice el Teniente Coronel Calvo Albero, del simple combate contra una insurgencia sino contra un complejo entramado de grupos tribales, traficantes de drogas, señores de la guerra, redes terroristas transnacionales e intereses regionales. Especialmente hay que considerar que, a diferencia de Irak, Afganistán, que nunca ha sido un verdadero Estado, tiene hoy un gobierno poco eficiente y lastrado por la corrupción.

A la situación actual se ha llegado como consecuencia de un progresivo deterioro de la relativa estabilidad existente hasta 2005, cuando gran parte de los recursos militares y financieros norteamericanos se concentraron en Irak, por lo que ni se prestó el debido apoyo a las fuerzas de seguridad afganas ni se mejoraron considerablemente las condiciones de vida de la población.

El proceso de transición política realizado no pudo, como era de esperar, terminar con el sistema tribal y semifeudal tradicional en el país; es más, el refuerzo de los poderes del gobierno central despertó la inquietud de muchos jefes tribales, inquietud reforzada por el progresivo despliegue de fuerzas multinacionales y también por el creciente discurso contra el cultivo del opio (principal fuente de financiación para muchas tribus).

A consecuencia de todo ello, la violencia alcanzó niveles nunca vistos desde 2001, y ello no tanto por un regreso de los talibán sino por una insurrección de las tribus pashtún que, con la financiación de los narcotraficantes, terminó por desestabilizar todo el país. Ello obligó a una vigorosa reacción de la comunidad internacional que procedió a un refuerzo de los medios tanto económicos como militares, divididos éstos entre la ISAF liderada por la OTAN y la operación *Enduring Freedom* bajo mando de Estados Unidos, que aumentaron su coordinación al quedar bajo mando de un general norteamericano.

Por el momento, estas medidas no han sido suficientes para frenar el deterioro; hay que tener en cuenta la enorme envergadura del problema afgano, uno de los países más pobres de la tierra, tradicionalmente gobernado por líderes tribales y religiosos (en realidad nunca ha tenido instituciones estatales) y con una ausencia casi absoluta de infraestructuras tanto materiales como humanas (educativas). A ello hay que añadir la existencia del santuario paquistaní; en efecto las áreas tribales federalmente administradas (FATAs) situadas al noroeste de Paquistán y de población mayoritariamente pashtún, han sido utilizadas como refugio de la insurgencia, teniendo el gobierno paquistaní solo un control nominal sobre el territorio.

Las intervenciones de Estados Unidos en la zona, a la vista de los malos resultados obtenidos por el gobierno paquistaní, han originado reacciones de este último, haciendo mantener al nuevo gobierno (surgido de las elecciones de 2008) la misma actitud ambigua que el gobierno anterior. Desde el punto de vista militar la situación ha empeorado clara-

mente al haber conseguido los insurgentes ampliar sus zonas de actuación disminuyendo el control del gobierno de Kabul, con una estrategia parecida a la de los talibán en los años 90 (aislar progresivamente las grandes ciudades y avanzar desde sus bases en el Sur en una doble dirección hacia Kabul por el Este y hacia Herat por el Oeste).

## V

El «Panorama Estratégico» vuelve a ocuparse de América Latina, esta vez de la mano de la profesora Sonia Alda, quien nos hace un sugestivo análisis de la realidad latino americana desde el punto de vista del proceso de integración regional como medio para alcanzar la autonomía de la región, probablemente bajo el liderazgo de Brasil; pues considera que, prescindiendo de afirmaciones retóricas, en 2008 se han producido cambios significativos que pueden modificar la dirección –y las posibilidades de éxito, incrementándolas– que hasta ahora han tenido los proyectos de integración.

La creación de un organismo subregional, como la Unión de Naciones Sudamericanas o la celebración de la I Cumbre de Naciones Latinoamericanas, ambas sin participación extrarregional alguna, son clara muestra de la explícita voluntad de autonomía de la región, pues en ambos casos es claro el propósito de fomentar la confianza entre los países para, sobre ello, edificar la integración regional.

Premisa fundamental para entender el cambio de dirección ha sido el relativo abandono de la región por parte de Estados Unidos, ocupado en asuntos más perentorios y con otras prioridades en su política exterior una vez desaparecido el comunismo como amenaza para la región. Esta retirada ha permitido desde la década anterior el desarrollo tanto de relaciones intralatinamericanas como de las externas con Europa o con los países del Pacífico, diversificación que ha tenido –naturalmente– su reflejo en las relaciones comerciales.

Con todo, el proceso no ha sido uniforme –no lo podía ser– en los diferentes países: mientras unos optaban claramente por iniciativas nacionales unilaterales (Chile), otros, como México, seguían concediendo prioridad absoluta a los Estados Unidos y otros, en fin, optaban por proyectos de cooperación intralatinamericana, así el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

A estos proyectos habría que sumar, como muestras de la aspiración a la autonomía, los encuentros de presidentes (como el Grupo de Río o las cumbres iberoamericanas).

Ello no quiere decir que la región deseara cortar sus relaciones con Estados Unidos, sino asentarlas sobre nuevas bases más equilibradas. Para ello hubiera sido más que deseable la adopción de una posición común, pero la experiencia ha demostrado que, por el momento, es una aspiración utópica. En todo caso, durante todo este largo periodo, incluso cuando a partir del 11 de septiembre de 2001, se incrementó el desinterés de Estados Unidos por la región, no ha habido iniciativas encaminadas a hacer de América Latina un actor internacional; al contrario, ha seguido predominando la inercia e incluso el victimismo por el abandono de la gran potencia.

Pues bien, parece que de este periodo de abulia ha comenzado a salirse en el 2008; las reiteradas afirmaciones del Presidente Lula en el sentido de que es hora de que Latinoamérica sea protagonista y deje de ser espectador, así como sus iniciativas de reuniones regionales tendentes a favorecer la integración, parecen avalarlo.

A la pregunta de qué factores han originado este cambio, la profesora Alda responde otorgando gran importancia al liderazgo de Brasil y del Presidente Lula, ejercido sin ambigüedades. El Presidente Chávez, con su indisimulado afán de protagonismo y liderazgo ha actuado como catalizador e impulsor del mismo al suponer una amenaza y un competidor. Asimismo parece indiscutible que la positiva coyuntura económica del mercado de productos primarios, al menos en el 2008, también ha influido dando la suficiente seguridad a los países latinoamericanos de no necesitar más ayuda del coloso del Norte y poder volar con alas propias.

Uno de los puntos de mayor interés del trabajo de Sonia Alda es el relativo a la coincidencia de los gobiernos populistas por un lado y de izquierda democrática por otro, en lograr una mayor autonomía para la región (una menor dependencia de los Estados Unidos) y escoger para ello el camino de la integración regional; y lo es no solo por ello sino sobre todo por la clara línea de delimitación y separación que traza entre ambos utilizando para ello criterios, en mi opinión, difícilmente apelables (respeto al Estado de Derecho y a los Derechos Humanos, respeto a la propiedad privada y a la seguridad jurídica, defensa de la democracia representativa, políticas de redistribución de la renta, cuentas públicas equilibradas y control del gasto público, etc.).

Debido a estas diferencias no puede extrañar que las propuestas de integración de los gobiernos democráticos de izquierdas difieran profundamente de las de los gobiernos populistas. En efecto, aunque, como decimos, en la actualidad todos los gobiernos coinciden en propugnar la integración regional y también todos han descartado que deba tratarse tan solo de una simple liberalización comercial, persiguiendo objetivos que hagan posible un desarrollo sostenible dando prioridad a las infraestructuras, los recursos energéticos y el desarrollo institucional; existen importantes diferencias, así mientras los gobiernos democráticos muestran un escrupuloso respeto a las inversiones extranjeras, los gobiernos populistas se han mostrado hostiles hacia las mismas, bien con nacionalizaciones (Bolivia) o ejercitando acciones legales contra ellas (Ecuador), asimismo en estos países el antiimperialismo juega un papel estelar que convierte al proceso de integración simplemente en un instrumento al servicio de aquel hasta tal punto, como dice la autora, que « pareciera que la integración y la autonomía regional se quieren emplear más para el aislamiento de la región que para su inserción internacional», mientras que los gobiernos de izquierda democrática buscan la plena integración de la región en la comunidad internacional.

La última parte del trabajo esta dedicada a Brasil, país llamado con alta probabilidad a ejercer el liderazgo regional; su dimensión territorial, su población y también su PIB, hacen de Brasil no sólo la nación más grande de Latinoamérica, sino también una de las más importantes del mundo, de ahí esa vocación de liderazgo. Después de haber mantenido al respecto una política ambigua y un tanto contradictoria, quizás por los costes que el liderazgo podría suponer, parece finalmente que el Presidente Lula está dispuesto a asumirlos; así al menos lo ha demostrado con sus protagonismos y convocatorias a finales del 2008, así como con diversos actos encaminados a consolidar a Brasil como líder regional y a la vez como potencia emergente (forma parte de los ya famosos BRIC's), entendiendo que ese liderazgo refuerza el papel de Brasil en el concierto internacional.

Son diversas las iniciativas que en este sentido ha tomado el Presidente Lula, así el potenciar las relaciones Sur-Sur dejando en segundo plano las relaciones con Europa o Estados Unidos y abriendo la puerta –de paso– a nuevos mercados o el actuar de potencia mediadora en conflictos y crisis latinoamericanas. Para ello utiliza, como potencia media que es, la estrategia de la hegemonía cooperativa y la herramienta del «*soft power*».

Es evidente que para incrementar su influencia en la región, debe mantener a los Estados Unidos en un discreto segundo plano (es imposible hacerlos desaparecer por completo del escenario) lo que está consiguiendo al mantener con ellos unas fluidas y cordiales relaciones diplomáticas y demostrándoles que es capaz de asegurar la estabilidad de la zona.

A este proyecto de liderazgo regional no le faltan competidores directos (Venezuela y México) ni países opuestos o reluctantes a cualquier liderazgo y en concreto al brasileño. Hugo Chávez, quien claramente aspira al liderazgo regional, utiliza para ello, además de sus cualidades mediáticas, el poder de los petrodólares (visiblemente decreciente con la disminución de los precios del crudo a consecuencia de la crisis) y una intensa actividad diplomática. Frente a él, Lula utiliza (especialmente en su segundo mandato) una inteligente estrategia de contención integrando a Venezuela en sus iniciativas y evitando la confrontación directa; estrategia que ya ha producido, en el caso de la Defensa, resultados positivos.

Con el otro competidor, México, la estrategia ha sido la contraria, la de la exclusión y ello porque, a diferencia de Venezuela, México sí reúne condiciones objetivas para disputarle a Brasil la primacía. Sin embargo, en los últimos tiempos parece que se ha sustituido esa estrategia de exclusión por la del «reparto de áreas»: México en Centroamérica, Sudamérica con Brasil, lo que permite defender posturas comunes en foros internacionales al tiempo que incrementa la estabilidad regional.

Como conclusión: sin que todavía existan propuestas concretas de integración, si parece que se ha iniciado un camino que teniendo como objetivo final la autonomía de la región y su capacidad para hablar con voz propia utilizará para ello el instrumento de la integración regional del que nos hayamos en los albores: disipar las reticencias y desconfianzas entre los distintos países; actuando en este contexto el populismo como elemento claramente perturbador.

## **VI**

África, ese continente olvidado, vuelve a la actualidad de la mano de los movimientos migratorios. La migración, comienza diciendo Carmen González Enríquez, es una de las escasas respuestas individuales a la situación de la mayor parte del continente africano, sumido en el aislamiento económico, la economía agrícola de subsistencia, el Estado débil cuando no fallido, las guerras tribales, la alta natalidad y la falta de expec-

tativas. Con 900 millones de habitantes (cifra que se duplicará en 25 años) no existen indicios de que pueda producirse un sustancial crecimiento económico capaz de absorber ese incremento demográfico; la expectativa es pues un aumento sustancial de la presión migratoria sobre Europa.

El primer punto que analiza en su estudio la profesora González Enríquez, es el de la actual explosión demográfica africana: la aparición de las vacunas, la extensión de la atención médica y la adopción de medidas higienistas que llegaron a Europa en el siglo XIX, han llegado a África con más de un siglo de retraso de la mano de los colonizadores, consiguiendo una sustancial reducción de la mortalidad especialmente infantil (que se ha dividido por tres desde 1960); sin embargo, la pobreza junto a otras razones culturales, religiosas y socio económicas, han impedido disminuir correlativamente la tasa de natalidad (5,5 hijos por mujer); la combinación de ambos factores origina esta explosión.

Por otro lado, el círculo vicioso que forman pobreza y alta tasa de natalidad está siendo dramáticamente alterado por la incidencia del SIDA y el concomitante incremento del uso de medios anticonceptivos (el SIDA afectaba en 2007 a 22 millones de africanos en edad fértil). A pesar de ello, la población africana es con diferencia la que más ha crecido en el siglo XX, pasando de 142 millones en 1920 a 200 millones en 1950 y a los 900 millones en la actualidad.

Al no haberse acompañado este crecimiento con el económico, se ha producido un enorme desequilibrio: con el 14% de la población mundial, África sólo produce el 1% del Producto Mundial, haciendo de África, también con diferencia, el continente más pobre del mundo. A pesar de ello, y aunque muy lentamente, la situación va mejorando aunque crecimientos muy importantes del PIB (72% en los últimos 20 años) se corresponden con incrementos muy inferiores de la renta per cápita (18% en el mismo periodo de tiempo) debido a la repetida explosión demográfica.

Por todo ello no es de extrañar que lo más característico de África en tiempos de nuevas tecnologías y globalización sean las migraciones que se presentan como una de las pocas salidas para los individuos y en su caso en la principal expectativa de naciones enteras dependientes de las remesas. Lo curioso es que no sólo los pobres emigran, la élite lo hace todavía más por tener más medios y mejores expectativas.

El análisis distingue las migraciones intraafricanas de las extraafricanas y sorprenderá al lector no experto en la materia el que aquella es

numéricamente mayor que ésta; en efecto, aunque los datos estadísticos son poco fiables se calcula que la emigración intraafricana alcanza los 17 millones (sin contar los refugiados), mientras que la migración extraafricana ronda los siete millones de personas, si bien va acrecentándose progresivamente.

También es curioso observar quiénes son los emigrantes africanos al exterior del continente pues existen perfiles novedosos distintos de los tradicionales; así vemos que:

- Empieza a destacar una creciente emigración femenina, quedándose los hombres al cuidado de los hijos: comerciantes, profesionales, doctoras y enfermeras que se van a países tan dispares como el Reino Unido o Arabia Saudí.
- También hay una tendencia creciente a la migración de comerciantes y pequeños empresarios, sobre todo en el sector informal (economía sumergida).
- Existe una muy preocupante y también creciente salida de profesionales cualificados (particularmente médicos y enfermeros) con lo que dejan desatendidas las necesidades –crecientes– de sus países de origen y también fuga de cerebros (con el despilfarro que supone de los escasos recursos africanos).

Por lo que respecta a los destinos de los movimientos migratorios y como es lógico se concentran en los países africanos con mayor actividad económica, así como en Europa, América del Norte y Golfo Pérsico. Refiriéndonos en primer lugar a los intraafricanos hay que destacar su creciente importancia numérica y la correlativa disminución de la hospitalidad de los países de acogida. Carmen González Enríquez distingue cuatro grandes áreas:

- a) El Norte de África y el Sahara; destaca Libia (también Argelia) como país de destino desde la primera crisis del petróleo (1973) que originó un rápido desarrollo de los países productores.
- b) África Oriental y Cuerno de África. Durante el dominio británico hubo grandes movimientos transfronterizos y circulares (no permanentes) movilizadas por razones económicas; sin embargo, en tiempos recientes se deben a conflictos armados (básicamente étnicos) originándose aquí la mitad de los refugiados del continente.
- c) África Occidental, que es la región con más movimientos migratorios, de origen y destino y también de tránsito, la mayoría de ellos por razones económicas.
- d) África del Sur, Sudáfrica es el país clave pues desde el fin del apartheid se convirtió en emisor de migraciones blancas cualificadas

hacia países anglófonos (casi un millón desde 1994), siendo esta población sustituida por inmigrantes negros, también cualificados, procedentes de África Occidental. Existe también una inmigración no cualificada mucho más numerosa llegada de países vecinos, sustancialmente más pobres.

Por lo que se refiere a los destinos externos a África y siendo el estrecho de Gibraltar la frontera que separa las diferencias más grandes del mundo, tanto religiosas y culturales como demográficas y económicas (la renta per cápita española es 13 veces la marroquí), no es de extrañar que desde antiguo haya habido una importante emigración magrebí hacia Europa, donde hoy viven unos cinco millones ocupando puestos de trabajo que el crecimiento económico y la mejora del nivel educativo europeo les dejaban libres.

Conforme los países del Sur de Europa han incrementado el control de la inmigración, ésta ha adoptado, explotada por mafias sin escrúpulos, medios y procedimientos de viaje verdaderamente dramáticos. Además, se han incorporado un número progresivamente creciente de subsaharianos que llegan al Magreb con el propósito de pasar a Europa. Ante este fenómeno, los países europeos han reaccionado con medidas restrictivas y de control de fronteras, lo que ha desviado los flujos, singularmente hacia las Islas Canarias. La colaboración de la Unión Europea y, sobre todo, de los gobiernos del Magreb, parece apuntar una solución. A medio plazo, parece que la mejor solución sería la mejora del nivel de vida africano, al menos del Magreb, de modo que se disminuyera el incentivo para dar el salto a Europa; a ello parecen apuntar los acuerdos de Asociación Euromediterránea que deben conducir en pocos años a una zona de libre comercio. La gran duda está en que –como se ha dicho– no son los Estados ni las clases más pobres las que emigran por lo que un incremento del nivel de vida de estos países puede no verse correspondido en una disminución de la emigración originada en los mismos; ello hace volver la mirada hacia el control de la natalidad (causa última de los movimientos migratorios) que sorprendentemente no figura entre los «Objetivos del Milenio» de la ONU para África.

En definitiva, hemos procurado reunir un ramillete de temas de suma actualidad durante el 2008 que combinan, en dosis distintas, optimismo y pesimismo pero que, repetimos una vez más, están todos ellos presididos por una crisis que los sobrevuela y que nos deja un notable poso de incertidumbre para el año en curso. Esperamos que sea para bien.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **LA CRISIS FINANCIERA IMPACTO SOBRE ESTADOS UNIDOS Y EFECTOS COLATERALES SOBRE ESPAÑA**



---

---

## LA CRISIS FINANCIERA. IMPACTO SOBRE ESTADOS UNIDOS Y EFECTOS COLATERALES SOBRE ESPAÑA

JUAN E. IRANZO MARTÍN\*

---

---

### LA CRISIS FINANCIERA

La economía mundial sigue sufriendo los azotes de una de las crisis financieras más graves de la historia. Las causas de la crisis se encuentran en una conjunción de factores que han colapsado. Ante una recesión en Estados Unidos y Japón en el año 2001 y un lento crecimiento en Europa, se decidieron aplicar políticas monetarias excesivamente expansivas, con tipos de interés reales negativos en la mayor parte de los casos, con lo que impulsó el endeudamiento de los agentes económicos en su conjunto y reducía el margen para discriminar el riesgo. Además existieron fallos en la regulación y en la supervisión; todos ellos fallos del sector público. A su vez se multiplicaron los denominados problemas de información asimétrica –las entidades que compraban paquetes de hipotecas titulizadas no tenían la misma información en cuanto a las características de estos activos que las entidades que las emitieron–, lo que constituye un importante fallo de mercado.

Con todo, no sería justo olvidar, que otro elemento que se encuentra en el origen de esta crisis es el comportamiento irresponsable de algunas entidades financieras, que se han apartado del negocio bancario tradicional. Este último factor, asimismo, puede ser el resultado de los errores en los sistemas de incentivos que condiciona el comportamiento gerencial, que se ha centrado en el beneficio a corto plazo y en el incremento rápido del valor de las acciones, sin hacer siempre una valo-

---

\* Quiero mostrar mi más sincero agradecimiento a la inestimable aportación de Marta Otero y Antonio Martínez.

ración adecuada del riesgo. Lo suyo sería que, para minimizar el problema de la agencia, el gobierno de las empresas, los gestores, tuvieran una parte significativa de su retribución vinculada al crecimiento de la empresa a largo plazo; y que si una empresa entra en quiebra, no sólo perdieran sus accionistas, sino también los gestores que no siendo accionistas, hayan obtenido retribuciones basadas en el desempeño a corto plazo de los beneficios y/o la acción, se han multiplicado las instituciones que eludían la regulación y la supervisión «sistema financiero en la sombra». Asimismo, se han producido grandes problemas en la Banca de Inversión; sin embargo, la Banca Comercial, que es la española, en general, ha operado con gran racionalidad diversificando los riesgos por clientes y geográficamente, con una regulación y una supervisión muy adecuadas.

En el contexto de incertidumbre que se inició en el verano del 2007 empezaron a resentirse los mercados mayoristas de capitales, provocando una crisis de liquidez, por la que las entidades financieras dejaron de prestarse entre sí en los mercados interbancarios, y cuando lo hacían, multiplicaban sus diferencias respecto a las inversiones de riesgo. Junto con la crisis financiera, el segundo factor que ha marcado la evolución de la economía mundial en los últimos tiempos, y que ha constituido uno de los mayores motivos de preocupación, ha sido la escalada del precio del petróleo y de las materias primas agrícolas hasta hace unos meses. A causa de ello, las tasas de inflación se dispararon en todo el mundo durante la primera mitad del año, lo que contribuyó a agravar la situación económica al restringir la capacidad de gasto de los consumidores, y al obligar, en el caso del Banco Central Europeo, a endurecer su política monetaria pese a los graves problemas de liquidez que padecía el mercado interbancario y sólo comenzó a suavizarla a mediados de octubre.

Tras varios episodios de pérdidas de solvencia y rescates bancarios a lo largo del año en diferentes puntos del planeta, las tensiones se exacerbaban hasta el punto de constituir un verdadero riesgo sistémico en el mes de septiembre, tras la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers. Tras esta nueva vuelta de tuerca, la confianza de los inversores, muy mermada ya tras un año de turbulencias, terminó de desplomarse, hundiendo los índices bursátiles y disparando las primas de riesgo de la deuda privada. Las tensiones en los mercados interbancarios se agudizaron, impulsando los tipos de interés a corto plazo –cuya tendencia alcista se había interrumpido en agosto– y endureciendo aún más el acceso al crédito. Sin

embargo, en los últimos meses se ha producido una importante rebaja de tipos por parte de los Bancos Centrales, que han conseguido «arrastrar» a la baja al euríbor; no obstante, las primas de riesgo han seguido creciendo. La consecuencia de todo ello ha sido el frenazo del consumo y de la inversión empresarial, ya muy debilitados por el fin de la fase cíclica expansiva y por la caída del sector inmobiliario en numerosos países, arrastrando de este modo a la economía mundial hacia la recesión en los países desarrollados. En este contexto, todos los organismos internacionales han recordado de forma sustancial sus previsiones de crecimiento. Se prevé que este año prácticamente todos los países desarrollados estemos en recesión y que en el 2010 algunos, como Estados Unidos, puedan remontar. El crecimiento actual tan sólo se centra en los países emergentes.

Las millonarias inyecciones de liquidez en el sistema bancario, por parte de la Reserva Federal y el Banco Central Europeo (BCE), entre otros, y las reducciones de los tipos de interés oficiales, no habían devuelto todavía la confianza a los agentes económicos y financieros. Por este motivo, ante el riesgo de crisis sistémica derivada del hundimiento del sistema financiero, los gobiernos de ambos lados del Atlántico se han visto obligados a adoptar un conjunto de medidas destinadas a sanear los balances de las entidades, mediante su recapitalización con dinero público y, en algunos casos, su nacionalización. En Estados Unidos, en palabras del anterior Secretario del Tesoro, Henry Paulson, el objeto era «recuperar la confianza en nuestros mercados y en nuestras instituciones financieras para estimular la prosperidad y un crecimiento sostenido». Se aprobó la creación de un fondo de 700.000 millones de dólares destinado a la adquisición de los activos contaminados, aunque posteriormente se ha producido un giro radical en la orientación del mismo, de modo que ahora se va a destinar a la recapitalización de los bancos y de otras entidades relevantes en la financiación del consumo de las familias.

El problema de fondo de estas intervenciones, es que si son para inyectar liquidez, es posible, que estén bien implementadas, ya que al aceptar plazos más largos y activos de menor calidad como colaterales, se está produciendo otro motor adicional de liquidez. Pero la disfunción, surge, de que si son un mecanismo de facilitar liquidez para enmascarar problemas de solvencia, parecería mejor participar directamente en el capital de las entidades financieras, a los efectos de que el riesgo de fallido en el que incurren las inversiones del sector público, se vea compensado por la posibilidad de participar en los beneficios derivados de la recuperación de las entidades ayudadas. Además, de paso se minimizan

los problemas de riesgo moral de que las conductas equivocadas al final se ven premiadas por la intervención pública que sólo interviene asimétrica, socorriendo o socializando las pérdidas.

La financiación de las inyecciones públicas se realiza a través de emisiones de Deuda Pública que contribuyen a aumentar aún más los desequilibrios presupuestarios. También se han puesto en marcha medidas dirigidas a restaurar el funcionamiento de los mercados, como la garantía pública de su deuda. A esto se une el aumento de las cantidades mínimas cubiertas por los fondos de garantía de depósitos, cuyo objetivo es evitar que la pérdida de confianza por parte de los depositantes provoque pánicos bancarios. Es posible que sean las soluciones menos malas para amortiguar el impacto de la crisis, pero no hay que olvidar que este tipo de acciones no son gratuitas, y que tienen un coste de oportunidad, que no es otro que el de agravar las restricciones financieras del resto de los agentes por la vía del efecto expulsión o *crowding-out*. De hecho, se observa como las empresas se ven obligadas a pagar mayores primas de riesgo que nunca, en una medida que no se justifica según los modelos de valoración por sus probabilidades objetivas de insolvencia, sino más bien, porque la mayor parte de los ahorradores se refugian en deuda pública, cuyas rentabilidades a largo plazo todavía se mantienen sin bajar, como consecuencia de las emisiones realizadas y previstas de acuerdo con las políticas públicas de inyección de liquidez.

La necesidad de solventar la situación actual del sistema financiero, evitar la reproducción de acontecimientos similares en el futuro, y los resultados económicos negativos, promovió la reunión, en noviembre, de los dirigentes del G-20, donde se asentaron los principios bajo los que deberían acometerse las reformas de un sistema financiero global. Así, se señaló la importancia de aumentar la transparencia, para lo que se exige un mayor grado de información; sobre todo, para aquellos productos con estructuras más complejas, la información debería ser veraz, oportuna y relevante; la transparencia del mercado evitaría, además, la manipulación ilegal de los mismos y las prácticas fraudulentas. El Grupo de los Veinte considera imprescindible reforzar la eficacia de la regulación, sin que ello se convierta en una barrera para la innovación y para el funcionamiento del mercado; además de abogar por la integridad de los mercados, el refuerzo de la cooperación internacional y la reforma de las instituciones financieras. Sobre esto último, el Fórum de Estabilidad Financiera debería permitir con carácter de urgencia la adhesión de las economías emergentes y revisar sus condiciones de admisión.

Otra de las recomendaciones que se contempló en la cumbre sobre los mercados financieros, fue la referente a la revisión de los mecanismos de compensación que incita a la asunción de riesgos, ya que entre los desencadenantes de la crisis se encuentra la osadía de algunos Bancos de Inversión en los que los incentivos a la remuneración de los directivos resultó un instrumento perverso. El descrédito y la desconfianza que se cierne sobre las agencias de rating, tras subestimar el riesgo que asumieron algunas entidades, ha de ser invertido por el importante papel que juegan en el mercado como transmisores independientes de información. Por ello, deben asumir las mismas responsabilidades en el desempeño de su función que las que se exigen a las auditorías. Por su parte, la responsabilidad de los altos directivos de las entidades financieras debe ser similar a la que asumen los consejeros de las mismas, puesto que cuentan con más información y capacidad ejecutiva de decisión. La heterogeneidad en las normas contables a escala mundial dificulta la tarea supervisora y puede dar lugar a operaciones de contabilidad creativa, por lo que sería aconsejable la unificación de las normas contables y armonizar las definiciones de capital con el propósito de lograr estimaciones coherentes del capital. Algunos expertos recomiendan, además, reforzar la elasticidad y la transparencia de los mercados de derivados crediticios, definir el ámbito de actuación de las instituciones y determinar la regulación o la supervisión adecuadas.

Cuando poco a poco parecía que la confianza volvía, lentamente, a los mercados financieros, y las elevadas primas que contenían los tipos de interés interbancarios habían comenzado a reducirse, ha saltado el escándalo de Madoff, que representa un nuevo mazazo sobre la deteriorada confianza del sistema. Por lo que aún es pronto para afirmar que lo peor de la crisis ya ha pasado, y, en cualquier caso, el problema de restricción del crédito se va prolongar durante algún tiempo, hasta que las entidades financieras recompongan sus balances. El proceso de desapalancamiento en el que se encuentra inmersa ahora mismo la economía mundial va a suponer un freno importante al crecimiento durante todavía bastante tiempo. Así, los indicadores de confianza en todos los países, anuncian un mayor declive económico, mientras que las fuertes caídas bursátiles descuentan caídas muy pronunciadas de los beneficios empresariales. Los organismos internacionales ya anuncian la probable entrada de la economía mundial en una recesión.

Parece que para algunos políticos es irresistible la tentación de utilizar la crisis como la gran oportunidad para poder volver a aumentar el peso del

Estado en la economía. Un intervencionismo estatal desmesurado en la economía tal vez pueda dar seguridad a corto plazo, pero no resuelve los problemas reinantes, sino sólo los traslada al futuro. Tal y como reconocieron los representantes de los denominados países industrializados y de las economías emergentes *«las reformas sólo tendrán éxito si están firmemente fundamentadas sobre un firme compromiso con los principios del libre mercado, incluyendo el imperio de la ley, el respeto por la propiedad privada, el comercio y las inversiones libres en los mercados competitivos y se apoyan sobre unos sistemas financieros eficientes y eficazmente regulados. Estos principios son esenciales para el crecimiento económico y la prosperidad, habiendo ya liberado a millones de personas de la pobreza y elevado sustancialmente el nivel de vida a escala global. Reconociendo la necesidad de mejorar la regulación del sector financiero, deberemos, sin embargo, evitar un exceso de regulación que podría obstaculizar el crecimiento económico y exacerbar la contracción de los flujos de capital, incluyendo a los países en desarrollo»*. En definitiva, la información asimétrica sí se puede considerar «un fallo de mercado», pero la política monetaria alocadamente expansiva y los problemas de regulación son claros «fallos del sector público»; por lo tanto, es necesario reforzar la economía de mercado, como único mecanismo de crecimiento y progreso futuro, frente al proteccionismo o intervencionismo que se propone en muchos países.

## **SITUACIÓN MACROECONÓMICA EN ESTADOS UNIDOS Y PERSPECTIVAS**

Estados Unidos se erige como una de las principales economías industrializadas concentrando en 2007 el 21,36 del PIB mundial. La larga fase expansiva del ciclo económico que ha experimentado Estado Unidos, tras superar la crisis de principios de los 90, se explica, fundamentalmente, por la adecuada estructura económica norteamericana, que ha propiciado el incremento en la productividad y con ella, el crecimiento –el ranking elaborado por el World Economic Forum en 2008 sitúa a la economía estadounidense como la más productiva a nivel mundial a pesar de la situación económica actual–. Por un lado, la flexibilidad del mercado de trabajo ha facilitado el ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo, al ser menores que en otros países los costes de transacción asociados a este proceso –como los bajos costes de los despidos o la disposición a la movilidad laboral y geográfica de la fuerza laboral–. La elevada productividad es consecuencia, además, del significativo nivel de competencia de los mercados de bienes y servicios favorecido, a su

vez, por unas efectivas políticas antimonopolio o las escasas barreras para la creación de nuevos negocios. El acceso a las nuevas tecnologías y la rápida incorporación de las mismas a los procesos productivos, han contribuido al dinamismo de la denominada nueva economía, generadora de un importante valor añadido. A pesar de la inestabilidad de muchos de los indicadores macroeconómicos, a saber, el elevado déficit presupuestario o la insuficiente tasa de ahorro, la estructura de la economía norteamericana, mercados más flexibles de bienes y servicios y mano de obra, permitirán una transición menos traumática que en otras economías más rígidas y pueden impulsar una recuperación más dinámica.

La fortaleza que había mostrado la economía estadounidense durante los dos primeros trimestres de 2008, con un sorprendente crecimiento interanual del PIB del 2,8 por 100 en el segundo trimestre del año, empezó a desvanecerse en el tercer trimestre, con un retroceso de la producción interior de medio punto. Los datos referentes al último trimestre del año son, sin duda, los que evidencian la recesión de la economía estadounidense con una contracción del PIB más aguda, y por segundo trimestre consecutivo, estimada en un 3,8 por 100; provocada, fundamentalmente, por la caída de la inversión en capital fijo en un 12,3 por 100 y por el descenso del consumo privado en un 3,5 por 100. El crecimiento observado en el segundo trimestre obedeció a las medidas de impulso fiscal (devolución de impuestos) adoptadas por el gobierno, y a la caída del dólar, que estimuló la demanda exterior. Una vez agotados los efectos impositivos sobre el consumo, la demanda nacional sufrió una fuerte contracción que no se ha reflejado totalmente en el resultado final de crecimiento del PIB debido a que ha sido, nuevamente, contrarrestada por el sector exterior, así como por la acumulación de inventarios y el aumento del gasto público. Pero, por una parte, la entrada en recesión de las economías europeas, unido a la recuperación del dólar (que en noviembre se situaba en niveles que no se veían desde octubre de 2006), pondrán freno al impulso exportador; y por otra, la acumulación de inventarios del tercer trimestre se traducirá en una mayor caída de la actividad en el cuarto, por lo que la recesión es ya inevitable.

Según el *Institute for Supply Management*, las perspectivas de las empresas manufactureras son bastantes pesimistas con respecto a la evolución del sector para 2009. Los encuestados manifestaron que se encontraban operando al 75 por 100 de su capacidad y auguran una reducción del empleo en dichas actividades del 2,7 por 100. La ralentización de la actividad se evidencia, además, en el comercio minorista con

un retroceso de las ventas, a nivel agregado, del 9,8 por 100 desde diciembre de 2007 hasta diciembre de 2008. Muchos han sido los sectores cuyos comercios han experimentado una reducción de la comercialización, sin embargo, el automovilístico es uno de los que exhibe un mayor declive. Así las ventas de automóviles y otros vehículos a motor descendieron cerca del 24 por 100. La respuesta de la oferta ha sido la paralización de la producción de manera transitoria, como los casos de Chrysler y Ford, al tiempo que General Motors, con importantes dificultades financieras, ralentizó el ritmo de actividad a través de reducciones en las jornadas laborales de sus trabajadores. Del mismo modo, se redujeron las ventas en términos interanuales de gasolina en un 35 por 100, de mobiliario del hogar un 13 por 100, de material de construcción el 8,9 por 100 y un descenso de las ventas del 7 por 100 en prendas de vestir. La alimentación fue la única partida que finalizó el año con un crecimiento ligeramente superior al 1 por 100.

El mercado de trabajo de la economía americana sigue la tendencia iniciada en diciembre de 2007, destruyéndose en el mes de diciembre de 2008 cerca de 806.000 empleos en relación al mes anterior. La fuerza laboral empleada en la producción de bienes y, en concreto, la relacionada con las manufacturas y la construcción, junto con la prestación de servicios profesionales y servicios a empresas, han sido las industrias más afectadas ya que cerca del 45 por 100 del retroceso del empleo se atribuye a estos sectores. El número de parados superaba en noviembre los 11 millones de personas con lo que la tasa de paro se situaba en el 7,2 por 100. El ritmo al que aumenta la población desempleada es significativo ya que la proporción de parados en relación a los activos ha crecido más de dos puntos porcentuales desde diciembre de 2007. Uno de los datos más preocupantes en relación al mercado laboral es el aumento de los despidos sin ser éstos de carácter temporal, que han aumentado en 202.000 en el mes de diciembre. Habrá que esperar el efecto sobre el empleo que tendrán las medidas de rescate y reactivación de la economía que se están barajando desde la Casa Blanca, como los más de 13.000 millones de dólares que se pondrán a disposición de las tres grandes de Detroit o la capacidad de generar empleo de algunas empresas tras la aplicación de los beneficios fiscales que pretende aplicar Obama, antes de vaticinar un considerable aumento de la tasa de paro si la situación económica a escala global se mantiene como en la actualidad.

La tasa de inflación, que en julio y agosto repuntó por encima del 5 por 100 a causa del encarecimiento de la energía, se ha movido a la baja

en los últimos tres meses cayendo un 0,7 por 100 en diciembre, lo que arroja un crecimiento de los precios del 0,1 por 100 en los últimos doce meses. El descenso del índice de precios del último mes se debe a la caída de los precios de los bienes energéticos, especialmente de la gasolina, y del transporte con descensos del orden del 8,3 y 4,4 por 100 respectivamente. Por otro lado, la subyacente rompió la dinámica de crecimiento de los tres primeros trimestres del año, con tasas de crecimiento del 2,0, 2,5 y 2,7 por 100 respectivamente, al experimentar una contracción del 0,3 por 100 en el cuarto trimestre de 2008. La Reserva Federal ha recortado los tipos de interés hasta el 0-0,25 por 100 tras el recrudecimiento de la crisis financiera en septiembre, a partir de la quiebra de Lehman Brothers. La búsqueda de refugio ante el torbellino que asola los mercados ha hundido la rentabilidad de la deuda pública en los tramos más cortos. Así, por ejemplo, la referencia a tres meses ha llegado a alcanzar rentabilidades negativas y los tipos a largo plazo, por su parte, que se movieron al alza hasta el mes de agosto, también han retrocedido a partir de entonces, no solo por la huida hacia la seguridad, sino también como consecuencia de las expectativas más favorables para la inflación.

El sector inmobiliario es uno de los más involucrados en la crisis económica. Los bajos tipos de interés y las innovaciones financieras facilitaron el acceso al crédito para la adquisición de vivienda –no sólo en EEUU, países como España o Irlanda experimentaron escenarios similares–, lo que produjo un aumento de la demanda y con ello del precio de la construcción residencial convirtiéndose, ésta en una inversión atractiva para las empresas. La proliferación de las hipotecas subprime y el efecto riqueza negativo que provocó el freno del ascenso de los precios de las viviendas dispararon la tasa de morosidad y los embargos. Actualmente, la inversión en construcción residencial continúa con la senda descendente iniciada en 2006, registrando una caída del 23,6 por 100 en el último trimestre del año en comparación con el periodo precedente. En diciembre de 2008, el precio medio de la vivienda nueva descendía, en relación al mismo mes del año anterior, más de un 13 por 100 mientras que el número de viviendas iniciadas caía un 45 por 100. La caída de las ventas de las viviendas de segunda mano se ha moderado en los últimos meses del año 2008, registrando incluso un crecimiento positivo en el mes de septiembre, tras reducciones del orden del 20 por 100 a principios del mismo, para retomar la tendencia descendente en los últimos meses del año. El continuo aumento de la tasa de paro, junto con las restricciones crediticias y, a pesar de la laxitud de la

política monetaria de la Fed, son hechos que evidencian la escasa probabilidad de una recuperación temprana para el sector de la construcción.

La escasez de ahorro interior de la economía estadounidense y el aumento de la demanda de financiación para los proyectos de inversión, motivados en gran medida por el boom inmobiliario, recientemente, y las punto com a finales de los años 90, han generado una fuerte dependencia de capital extranjero. El déficit por cuenta corriente en el tercer trimestre de 2008 superó los 174 billones de \$ a pesar del aumento más moderado de las importaciones –que experimentó un modesto repunte del 0,67 por 100 con respecto al trimestre anterior– y el estímulo de las exportaciones cuya tasa de variación intertrimestral alcanzó un 1,75 por 100. Las transferencias, por su parte, lanzaron un saldo neto negativo de 28,3 billones de dólares, lo que implica un decremento del 2,2 por 100. La adquisición de activos por parte de residentes extranjeros superó los 125 billones de dólares, lo que dejó un balance financiero neto de 116 billones de dólares. La tasa de ahorro interior con signo negativo con la que cuenta la economía norteamericana se atribuye, en gran medida, al sector público, cuyo déficit presupuestario lastra las finanzas públicas desde el año 2001. En el tercer trimestre, la necesidad de financiación alcanzó los 842 billones de dólares. La expansión del gasto público durante el mandato de George Bush no fue un gran problema mientras la bonanza económica financiaba parte del mismo gracias a la recaudación impositiva. Con la crisis, los ingresos del Estado se han reducido considerablemente y las políticas que pretende llevar a cabo el presidente electo, Barack Obama, sugieren reducciones de la presión fiscal –lo que implica menos recursos propios– y un aumento del gasto público –mayor necesidad de financiación–. Dada la inestabilidad del sistema financiero y las perspectivas negativas sobre el crecimiento a nivel global, la emisión de Deuda Pública se erige como la forma de financiación más probable, contribuyendo a aumentar el desequilibrio presupuestario e hipotecando las posibilidades de crecimiento futuro de la economía estadounidense.

A pesar de todos los problemas analizados, la flexibilidad de sus mercados de bienes, servicios y sobre todo, de la mano de obra, así como su creciente potencial tecnológico, hacen prever una recuperación más rápida que en otros países, con lo que el PIB podría crecer positivamente en el año 2010 con un escenario de estabilidad de precios, pero no, afortunadamente, deflacionista.

Tabla 1 <sup>1</sup> . Evolución y previsiones de los principales indicadores de la economía norteamericana													
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	###	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB real	4,5	4,2	4,4	3,7	0,8	1,6	2,5	3,6	2,9	2,8	2,0	1,4	-0,9
Consumo Privado	3,8	5,0	5,1	4,7	2,5	2,7	2,8	3,6	3,0	3,0	2,8	0,4	-1,2
Consumo Público	1,8	1,6	3,1	1,7	3,1	4,3	2,5	1,5	0,3	1,6	1,9	2,8	2,3
Formación Bruta de Capital Fijo	8,0	9,1	8,2	6,1	-1,7	-3,5	3,2	6,1	5,8	2,0	-2,0	-3,1	-7,3
- No residencial	12,1	11,1	9,2	8,7	-4,2	-9,2	1,0	5,8	7,2	7,5	4,9	2,4	-7,6
- Residencial	1,9	7,6	6,0	0,8	0,4	4,8	8,4	10,0	6,3	-7,1	-17,9	-21,3	-16,8
Demanda Interior	4,8	5,3	5,3	4,4	0,9	2,2	2,8	4,1	3,0	2,6	1,4	-0,1	-1,6
Saldo de la Cuenta Corriente (% PIB)	-1,7	-2,5	-3,3	-4,3	-3,8	-4,4	-4,8	-5,3	-5,9	-6,0	-5,3	-4,9	-3,9
Retribución por empleado	4,0	5,4	4,5	6,7	2,6	3,3	3,3	4,5	3,4	3,9	4,0	3,5	3,0
Tasa de desempleo (% fuerza laboral)	4,9	4,5	4,2	4,0	4,8	5,8	6,0	5,5	5,1	4,6	4,6	5,7	7,3
Índice de precios al consumo	2,3	1,5	2,2	3,4	2,8	1,6	2,3	2,7	3,4	3,2	2,9	4,3	1,6
<sup>2</sup> Déficit (-)/ Superávit (+) de las AA.PP	-0,5	0,4	0,4	0,9	-0,7	-3,6	-4,6	-4,4	-3,6	-2,6	-3,2	-5,1	-5,5
Tipo interés anual corto plazo (%)	5,7	5,5	5,4	6,5	3,7	1,8	1,2	1,6	3,5	5,2	5,3	3,3	1,7
Tipo interés anual largo plazo (%)	6,4	5,3	5,6	6,0	5,0	4,6	4,0	4,3	4,3	4,8	4,6	3,8	4,1

<sup>1</sup> Las variables están expresadas en variaciones porcentuales interanuales salvo especificación de lo contrario.

<sup>2</sup> % PIB potencial ajustado por el efecto del ciclo.

Fuente: OECD Economic Outlook.

## PROGRAMA ECONÓMICO ADMINISTRACIÓN OBAMA

El presidente Barack Obama y el vicepresidente Joe Biden, están apostando por una serie de medidas en materia de política económica dirigidas a reactivar la economía y conseguir un mayor grado de redistribución de la riqueza, cuya implementación implicaría una mayor presencia del Estado y un aumento del proteccionismo, medidas que atentan con el compromiso del G-20 con los principios del libre mercado y de los principios de la OMC. El rescate de importantes entidades financieras ha provocado la nacionalización de parte del sistema bancario estadounidense lo que, unido a las pretensiones del presidente de establecer un marco regulatorio mucho más severo e intervencionista, podría impedir su desarrollo ante la limitación de la innovación financiera, mientras que la necesidad más urgente del sistema es la de hacerlo más transparente, ya que la opacidad bajo la que se operaba en el mismo, ha sido uno de los desencadenantes de la crisis. Los estadounidenses podrían dejar de obtener los beneficios que otorga el libre comercio, al tiempo que se incrementarían las desigualdades en la distribución de la riqueza de los países menos desarrollados, si las renegociaciones sobre el Tratado del Libre Comercio que pretende la Administración de Obama, siguen adelante, al imponerse

condiciones más exigentes en materia medioambiental y laboral a las importaciones.

El preocupante ritmo en la destrucción de empleo que asola a la economía norteamericana ha hecho que la creación de puestos de trabajo sea una de las prioridades en la agenda presidencial. Para estimular la contratación, el presidente electo pretende introducir incentivos tributarios para las empresas como el que supone la concesión de un crédito fiscal de 3.000 dólares a las unidades productivas en funcionamiento por cada puesto de trabajo generado durante 2009 y 2010. Con la exención del gravamen de las ganancias de capital destinadas a inversiones en la creación o en el desarrollo del pequeño comercio, se pretende impulsar la contratación en el mercado minorista. Sin embargo, la reducción de la carga tributaria no se extiende a todas las empresas; aquellas emplazadas en el exterior, por ejemplo, no podrán beneficiarse de esta medida.

Reducir la dependencia energética y por tanto su vulnerabilidad representa uno de los grandes retos de política económica del nuevo Presidente Norteamericano. Para conseguirlo, en su programa propone una inversión de 150.000 millones de dólares en energías alternativas, renovables, pero es posible que también contemple el impulso de la energía nuclear. Este plan podría generar, según estimaciones del «programa electoral», más de dos millones y medio de puestos de trabajo.

El plan de emergencia de Obama y Biden contempla una dotación por valor de 25 billones de dólares para la reconstrucción de las infraestructuras de transporte y para la reparación de escuelas. Esta medida tiene un triple cometido ya que, además de crear empleo para cerca de 1 millón de personas, la inversión fortalecerá el tejido productivo en el medio plazo y aumentará la seguridad de los usuarios de dichas infraestructuras. Aunque incurre en el error de obligar a utilizar, tan sólo, materiales, acero y cemento, producidos en el país. En cuanto a la industria del automóvil, una de las más relevantes para la economía norteamericana, aunque tecnológicamente anticuada, está siendo una de las más afectadas por la recesión estadounidense –en tan sólo un mes, de octubre a noviembre de 2008, se destruyeron 27.000 empleos–. Se pretende constituir un aval de 50 billones de dólares para reactivar el sector.

El efecto riqueza negativo ocasionado por la crisis del sector inmobiliario –la bajada del precio de la vivienda ha superado, en media, el 12 por 100 interanual de octubre de 2008– junto con la debilidad de los salarios y el crecimiento del desempleo, han mermado la capacidad adquisitiva de

un buen número de hogares. La Administración de Obama pretende llevar a cabo recortes impositivos para las rentas bajas y medias bajo el lema «*Making work pay*» de hasta 500 dólares en las rentas de los trabajadores, y 1.000 dólares en las de las familias, lo que llevaría asociado un coste a las arcas del Estado, según las estimaciones del *Committee for a Responsible Federal Budget*, de 72 billones de dólares hasta el año 2013. Las rentas de las personas mayores que no superen los 50.000\$ quedarían, además, exentas de la tributación, lo que conllevaría, según estimaciones de la Administración, a un aumento del ahorro de este segmento de la población de 1.400\$, aproximadamente. La reducción de ingresos provocada por la disminución de la recaudación en concepto de impuesto sobre la renta sería compensada por el aumento, en casi 5 puntos porcentuales (hasta alcanzar los niveles de 2001), del tipo marginal al que tributan las rentas más altas que, actualmente, se sitúa en el 35 por 100, por cuyo concepto se espera una recaudación de 48 billones de dólares en los próximos cuatro años. No obstante y, atendiendo a la curva de Laffer, el incremento de la presión fiscal podría tener el efecto contrario al pretendido en la recaudación si el tipo marginal se sitúa a la derecha del óptimo, al distorsionarse con dicho incremento las decisiones sobre el trabajo.

La imposibilidad de hacer frente a los pagos hipotecarios de muchas de las familias estadounidenses se erige como uno de los problemas fundamentales de la economía norteamericana. El plan Obama recoge la creación de un Fondo de Prevención de Ejecuciones Hipotecarias, dotado con 10.000 millones de dólares con el fin de prestar asistencia a los propietarios de primeras viviendas, para renegociar sus préstamos hipotecarios o vender la residencia con el fin de evitar el embargo de la misma. Una nueva fuente de financiación pública que penalizará el ahorro de las rentas más altas y elevará el déficit exterior, es el establecimiento de un nuevo tipo impositivo del 20 por 100 sobre las ganancias de capital y de los dividendos para las rentas mayores de 250.000 dólares; y, por otro lado, se mantiene el 15 por 100 para aquellas situadas por debajo de este tramo de renta.

Durante la pasada campaña electoral, tanto McCain como Obama señalaban la necesidad de reformar el sistema sanitario estadounidense, hacia un modelo más universal ya que, a pesar de ser uno de los más eficientes del mundo (aún teniendo en cuenta las distorsiones introducidas por el sistema impositivo en el mercado de seguros), deja sin cobertura médica a más de 47 millones de personas (los programas públicos únicamente asisten a las personas mayores y a los más desfavorecidos). Entre

las propuestas del candidato demócrata se encontraba la creación de un mercado de seguros sanitarios (*National Health Insurance*) en el que participasen empresas privadas con ofertas similares a la de los empleados públicos (*Federal Employees Health Benefits Program*), con primas justas y costes mínimos para la sanidad preventiva. Estas medidas supondrían un coste para la Administración Obama de entre 115 y 144 billones de dólares hasta 2013, que esperaban ser financiados con el aumento de la presión fiscal de los individuos con mayores rentas. No obstante, los malos resultados económicos que muestran cada mes los principales indicadores macroeconómicos, han provocado que el presidente electo se plantee un aplazamiento de esta reforma sanitarias.

Tras los graves atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la defensa nacional pasó a ser una de las prioridades de la Casa Blanca. La pretensión del futuro presidente de ampliar el tamaño de la Armada y del Cuerpo de Marines en 65.000 y 27.000 efectivos, respectivamente, supondría un coste de 20 billones de dólares hasta 2013. Por otro lado, la retirada paulatina de las tropas de Irak en 16 meses, propuesta por Obama, implicaría un ahorro, según estimaciones oficiales, de 156 billones de dólares en los próximos cuatro años; no obstante, este tema se analizará con detalle en el epígrafe siguiente.

En definitiva, el coste estimado de las políticas en materia económica y social, propuestas por los demócratas, conducirían a un déficit presupuestario que oscilaría entre los 264 y los 318 billones de dólares en 2013, según el *Committee for a Responsible Federal Budget*. A este respecto, el aspecto más controvertido es la forma de financiación de este gasto, ya que la menor recaudación impositiva, como consecuencia de la menor actividad económica, junto con la falta de ahorro que caracteriza a la economía norteamericana, apuntan a la necesidad de financiación a través de la emisión masiva de deuda pública hacia los mercados internacionales, limitando la capacidad de financiación privada a medio plazo y con ello, la creación de empleo, y en definitiva, el crecimiento económico.

El primer paquete de medidas que se han tomado en el Plan de estímulo económico aprobado por las Cámaras de Representantes, contiene un presupuesto de 819.000 millones de dólares a repartir entre incentivos fiscales y grandes inversiones públicas, pero con la obligación de que los proyectos de infraestructuras subvencionados utilicen hierro y acero producidos en EEUU.

Este plan, que puede tener un coste total que se aproxima a los 900.000 millones de dólares, va mucho más allá en estos requisitos proteccionistas conocidos como «*Buy American*» (comprar americano), al exigir que todos los proyectos financiados con el plan de estímulo utilicen materiales y equipamientos producidos en EE.UU. Es una idea resucitada de las intervenciones gubernamentales durante la Gran Depresión y los años ochenta. Para los defensores del «*Buy American*», en cuyas filas se encuentran los sindicatos y las patronales con mayores perspectivas de beneficio, estos requisitos proteccionistas son la única forma de garantizar que el plan de estímulo genere puestos de trabajo dentro de Estados Unidos. De hecho, en defensa de su plan de estímulo, la Administración Obama ha destacado el objetivo de crear o salvar entre 3 y 4 millones de puestos de trabajo. Los opositores a mezclar las necesidades de estímulo económico con medidas de proteccionismo, voces críticas que incluyen a grandes multinacionales de Estados Unidos como General Electric o Caterpillar, insisten en que la insistencia en «*Buy American*» constituye en estos momentos una peligrosa iniciativa contra el libre comercio.

## **PROGRAMA DE DEFENSA**

Parece lógico pensar que cualquier decisión que en materia de seguridad y defensa pueda tomar la nueva Administración norteamericana, deberá tener en cuenta no solamente el componente estratégico de la misma, sino también su alcance económico y sus efectos presupuestarios. Ahora bien, entre las razones de mayor peso que puedan orientar la futura estrategia de seguridad del nuevo presidente, hay dos que revestirán casi con total seguridad una especial importancia. Por un lado, su firme decisión, expresada reiteradamente a lo largo de su campaña electoral, de retirar las tropas estadounidenses de Irak, para trasladar el centro de gravedad de las operaciones militares de la «guerra contra el terrorismo» a Afganistán y su frontera con Pakistán; y por el otro, la de conjugar equilibradamente su futura política de seguridad y defensa con el escaso margen de maniobra disponible, consecuencia de los importantes compromisos presupuestarios previamente adquiridos y de la grave crisis económica y financiera a la que se enfrenta la economía mundial en general, y la de Estados Unidos en particular.

Por lo que se refiere a la cuestión del nuevo enfoque en la política de seguridad y defensa para Irak y Afganistán, como primera actuación que sirva para materializar ante los ojos del mundo el cambio que la nueva

Administración quiere imprimir a la lucha frente al terrorismo, se aprecian entre otros, una serie de elementos francamente interesantes, como es el hecho de mantener al actual Secretario de Defensa en su puesto para dirigir el cambio de la estrategia de seguridad. En otras palabras, más allá de otro tipo de consideraciones de carácter político, estratégico, económico y presupuestario que analizaremos posteriormente, esta decisión deja pensar que los profundos cambios que propone el nuevo presidente en esta materia se van a llevar a cabo por un equipo que conoce perfectamente el escenario y su problemática actual. Lo cual, si bien no garantiza el éxito en los resultados de los cambios planeados, cuanto menos promete una importante reducción de las incertidumbres que una actuación tan compleja y delicada como ésta pueda conllevar, no solamente para la seguridad estadounidense, sino también sobre sus posibles efectos y consecuencias para la seguridad mundial, tal y como analiza en su trabajo el Teniente Coronel Calvo.

En relación a las futuras asignaciones presupuestarias para el Departamento de Defensa y la guerra contra el terrorismo, el nuevo inquilino de la Casa Blanca deberá encajar los efectos derivados de la reorientación que pretende dar a su estrategia en Irak y Afganistán con el margen presupuestario disponible a lo largo del próximo mandato, cuestión esta que al no ser independiente del resto de políticas públicas, tendrá que compaginarse con otras muchas y ambiciosas propuestas electorales, y con una compleja y difícil situación económica y financiera. En este sentido, el presidente Obama no ha dudado en reconocer que en un periodo de déficit y crisis económica como la actual, la reforma presupuestaria «no es una opción sino un imperativo» (1), y para ello ha puesto a su recién nombrado equipo económico a trabajar en la revisión del presupuesto federal «página por página y línea por línea», eliminando los programas que no se necesiten, e insistiendo en aquellos que funcionan con una relación coste-beneficio conveniente. La orden a su equipo económico es clara y contundente, al exigirle que «piense de nuevo y actúe de nuevo», para lo cual tendrá que revisar la financiación de aquellos programas que resulten obsoletos, o que puedan ser consecuencia, no de actuaciones eficientes en el ámbito político y económico, sino de intereses de parte, que únicamente favorecen el aumento de la presión fiscal sobre los contribuyentes.

---

(1) Cfr. B. Obama (2008): «Conferencia de prensa de 25 de noviembre». El déficit presupuestario de Estados Unidos ha alcanzado en 2008 la cifra récord de 458.000 millones de dólares, superando a la alcanzada el año anterior en casi 161.500 millones de dólares.

No existe un consenso generalizado por parte de los analistas e investigadores económicos a la hora de valorar los efectos que de manera más o menos directa hayan podido incidir sobre la economía y las finanzas estadounidenses como consecuencia de las operaciones militares llevadas a cabo hasta el momento en Irak, Afganistán y, en general, en la lucha contra el terrorismo global inspirado y desarrollado por al-Qaeda y sus franquicias en sus distintas formas y actuaciones. Un elemento fundamental a tener en cuenta a la hora de aproximarse a los temas relacionados con la seguridad y la defensa, es que se trata de asuntos altamente politizados, donde, en ocasiones, las decisiones trascienden lo puramente recomendable desde el punto de vista de la actuación militar, entendida en su sentido técnico-profesional, y de la aplicación eficiente de los recursos económicos necesarios para llevar a cabo dichas actuaciones. Por lo tanto, no es de extrañar que economistas e investigadores estén en desacuerdo y discrepen incluso en cuestiones de principio, como es el hecho de desarrollar una argumentación científica basada en la teoría económica, que permita demostrar de forma analítica si los conflictos bélicos inducen efectos que finalmente favorecen las perspectivas de desarrollo económico de los países involucrados, o si, por el contrario, las deterioran.

Ahora bien, dejando de lado consideraciones tanto de tipo académico como especulativo, y centrándonos en el análisis actual de las posibles efectos derivados de las operaciones militares de la guerra contra el terrorismo en Irak y Afganistán sobre la economía norteamericana, se puede observar cómo tampoco resulta fácil llegar a una conclusión definitiva, ofreciéndose distintas interpretaciones de los resultados dependiendo de las fuentes empleadas para su análisis. Así pues, la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO) indicaba en un informe presentado en octubre de 2007, que el gasto militar en Irak ascendía a 368.000 millones de dólares más otros 45.000 para cuidados a los veteranos, entrenamiento y servicios diplomáticos, mientras que el gasto directo en Afganistán ascendía a casi otros 200.000 millones. Sobre esta base, el CBO realizaba una proyección de los costes de la guerra de Irak hasta 2017 por la cual se podría alcanzar el billón de dólares, más otros 705.000 millones de dólares en concepto de intereses, que junto a la proyección de gasto correspondiente a la guerra de Afganistán, daría una previsión total de gasto para ambos conflictos de 2,4 billones de dólares (2). Si se admitiera la bondad de dicha previsión, teniendo en cuenta el

---

(2) Cfr. Congressional Budget Office (2007): *Estimated costs of U.S. Operation in Iraq and Afghanistan and of Other Activities Related to the War on Terrorism*.

nivel actual de población de Estados Unidos, ello significaría un coste medio total de 7.973 dólares per cápita, o de 570 dólares per cápita y año. Por el contrario, el comité económico del partido demócrata y algunos economistas afines a las tesis de este partido (3), afirman que estas proyecciones subestiman el coste del conjunto de las operaciones militares en Irak y Afganistán. Según sus previsiones, los costes de ambas guerras en su conjunto ascenderían en 2007 a 3,5 billones de dólares, con lo que el coste global de la guerra daría una media de 11.627 dólares per cápita u 830 dólares per cápita y año (4).

En su programa electoral, Obama prometió que, una vez que fuera elegido presidente comenzaría de inmediato la retirada de las tropas estadounidenses de Irak, y declaró que quería traer a casa una o dos brigadas al mes, es decir completar la retirada en el plazo de dieciséis meses. En Irak, se quedaría una fuerza militar residual, con la tarea de «proteger al personal diplomático y militar americano en Irak, y continuar con la persecución de al-Qaeda en el país» (5). Cuando en abril de 2008, el general Petraeus, comandante de las tropas norteamericanas en Irak, compareció ante el Comité de las Fuerzas Armadas del Senado de Estados Unidos para dar cuenta de los progresos producidos por el cambio de doctrina puesto en marcha por el presidente Bush en enero de 2007, y que implicó un aumento de los efectivos estacionados en Irak, Obama afirmó que la guerra seguía costando demasiado, tanto en términos de vidas humanas como de presupuesto federal. Por ello, se opuso al plan del general Petraeus, que pretendía mantener la presencia militar norteamericana en niveles similares a los anteriores al plan de choque también después del verano de 2008, confirmando su completa oposición «a una guerra sin fin en Irak que ignora los costes crecientes para nuestras tropas y sus familias, para nuestra seguridad y para nuestra economía» (6).

---

(3) El antiguo asesor del presidente Clinton, Joseph E. Stiglitz, publicó en 2006 junto a Linda Bilmes, una proyección que posteriormente ha tenido su continuación en un libro titulado «*The Three Trillion Dollar War*», por la cual los costes totales de la guerra de Irak superaban la cifra propuesta por el CBO, especulando con el hecho de que era necesario incluir costes adicionales a los presupuestarios. Esta proyección fue contestada por el CBO al final de su informe de 2007, aduciendo que parte de la diferencia podría deberse a factores como la inflación y las subidas salariales, que poco o nada tienen que ver con las operaciones militares en Irak y Afganistán.

(4) Cfr. Schumer C.E y Maloney C.B. (2007): *War at Any Price? The total Economic Cost of the War Beyond the Federal Budget*, A Report by the Joint Committee Majority Staff. Tanto una predicción como la otra tienen en cuenta el pago de los intereses generados por la deuda.

(5) Cfr. «Obama's Plan to Responsibly End the War in Iraq», <http://www.barackobama.com/>.

(6) Cfr. CFR, «Campaign 2008 - The Candidates on Iraq».

Por el contrario, el actual presidente considera que la estabilización de Afganistán es una pieza clave para la seguridad nacional norteamericana y se ha comprometido a mantener y potenciar la misión en este país. Barack Obama, además, quiere trasladar a Afganistán parte de las tropas que retiraría de Irak. En un discurso titulado «*The war we need to win*» (La guerra que necesitamos ganar) de agosto de 2007, afirmó que si era elegido presidente enviaría «por lo menos dos brigadas adicionales a Afganistán para reforzar las operaciones estadounidenses de contraterrorismo y respaldar los esfuerzos de la OTAN contra los talibanes» (7), una medida que, posteriormente, puso en marcha la misma administración Bush. Además, mantenía que las guerras de Irak y Afganistán están interrelacionadas y requieren una estrategia combinada. Así pues, el centro de atención se desplazará de Irak a Afganistán, que el nuevo presidente ha definido de forma repetida como «el frente central de la guerra contra el terrorismo». Según Obama, a pesar de algunos avances en la mejora de las condiciones de vida de la población afgana, y a la luz de las graves dificultades que se están presentando, junto con un fortalecimiento de la guerrilla talibán, la misión en Afganistán está en peligro. Para ello, según el presidente electo, «tenemos que llevar a cabo una estrategia integrada que refuerce nuestras tropas en Afganistán (...) y que incluya una fuerte acción diplomática para aislar a los talibanes y programas de desarrollo más eficaces» (8).

Además, el actual presidente de Estados Unidos pide un mayor compromiso y esfuerzo militar y económico a los aliados de la OTAN, y la suavización de las limitaciones nacionales al uso de las tropas europeas en las operaciones contra los talibanes. En este sentido, durante la campaña afirmó: «está claro que necesitamos de un mayor apoyo por parte [de nuestros aliados europeos]. Además necesitamos que se eliminen algunas de las limitaciones que han impuesto a las tropas en el país. No es posible una situación en la que se pide a Estados Unidos y Gran Bretaña que realicen el trabajo sucio mientras que nadie más quiere comprometerse a combatir a los talibanes» (9). En el mes de junio de 2008, las fuerzas internacionales destinadas en Afganistán en el marco de la misión encabezada por la OTAN, *International Security Assistance Force* (ISAF), y la misión encabezada por los estadounidenses, *Enduring Freedom*, han registrado el mayor número de bajas desde el derrocamiento de los talibanes a finales de 2001.

---

(7) B. Obama, Discurso tenido en Washington el 1 agosto 2007, [www.barackobama.com](http://www.barackobama.com).

(8) B. Obama, «Renewing American Leadership», *Foreign Affairs* julio/agosto 2007.

(9) Cfr. «Election 2008 – Debate tracker: Afghanistan & Nato», GMFUS.

El incremento de las bajas encuentra su explicación en el aumento de las fuerzas hostiles a la coalición (talibanes, señores de la guerra, grupos ligados a al-Qaeda), con el consiguiente aumento del número de soldados extranjeros, y el uso de la ISAF en áreas más peligrosas de Afganistán. El número de los efectivos OTAN y su empleo en operaciones de combate es, desde hace tiempo, fuente de fricciones como consecuencia de las limitaciones impuestas por algunos países a sus contingentes. En este sentido, es probable que el Gobierno español se tenga que replantear, como el resto de aliados de la OTAN, su actuación futura en esta misión.

La visión de cómo el presidente va a llevar a cabo su política de cambios al Pentágono no se agota con su promesa electoral de finalizar la guerra de Irak y trasladar el centro de gravedad de las operaciones de la «guerra contra el terror» a Afganistán, sino que –según su programa electoral– se buscaría aumentar los efectivos humanos en la estructura más básica de las fuerzas armadas estadounidenses, mejorar los programas de atención para veteranos, aumentar el gasto en determinados programas industriales –como es el caso de los vehículos aéreos no tripulados o los aviones de repostaje– y potenciar cualquier tipo de política dirigida a poner bajo control el armamento nuclear. Parece ser, por lo tanto, que se puede abrir un nuevo ciclo de cara a las políticas futuras de seguridad y defensa de Estados Unidos, que marcará muy posiblemente las líneas de actuación del Pentágono.

No está claro cómo pueda actuar el Presidente, en la actual coyuntura de crisis económica, de cara a la reestructuración de las fuerzas armadas y de funcionamiento del Pentágono. Según algunos expertos, sus prioridades son impredecibles, ya que no tiene tantas ataduras con el aparato de defensa, lo que le permitiría llevar a cabo importantes cambios en esta materia. No obstante, el presidente en ningún momento ha querido aparecer como un débil en temas de defensa. Otros expertos consideran, por el contrario, que nada va a cambiar, por lo menos a corto plazo, como por otro lado parecen corroborar las primeras decisiones tomadas por Obama a la hora de confirmar en su puesto al Secretario de Defensa Robert Gates. Está claro que resultaría muy complicado recortar programas industriales de defensa en un momento de profunda crisis económica, puesto que ello afectaría de forma significativa a los niveles de empleo en un sector tecnológicamente muy cualificado. No obstante, lo que sí parece probable es que, de una forma u otra, el gasto militar de Estados Unidos se vaya a ver abocado a una profunda revisión acorde con la situación económica futura y con los compromisos electorales asumidos por el presidente electo.

## **EFFECTOS DE LA CRISIS EN ESPAÑA**

El origen de la crisis en España es básicamente interno y se encuentra en el final de la fase expansiva y en los inevitables procesos de ajuste derivados de esta circunstancia, a través de los cuales se corrigen los desequilibrios generados durante la misma. Así, por una parte, el elevado endeudamiento de los hogares, unido a los altos tipos de interés, y, en la primera mitad del año, al encarecimiento de los productos básicos, se ha traducido en una importante contracción del gasto y en la paralización de la inversión residencial. La bajada del precio de los activos inmobiliarios, asimismo, genera un efecto riqueza negativo que refuerza la tendencia a la baja del consumo, y genera expectativas de mayores bajadas que producen el efecto de retrasar las decisiones de compra de vivienda, haciendo más profunda la caída de actividad en el sector inmobiliario. Por otra parte, el abrupto final de la expansión inmobiliaria ha dejado un sector de la construcción sobredimensionado, con un gran «stock» de viviendas sin vender, que requiere fuertes ajustes en el empleo y en el nivel de actividad para adecuarse a las nuevas condiciones de una demanda más sostenible. Asimismo, se está produciendo una profunda pérdida de competitividad como consecuencia fundamentalmente de la fortaleza de nuestra moneda, del incremento de los costes laborales y financieros y por el incremento de los costes de producción provocados por la ruptura de la unidad de mercado.

No se puede despreciar, sin embargo, el considerable impacto de la crisis financiera mundial, que está desempeñando un papel importante como aceleradora e intensificadora de la crisis real de nuestra economía. En los primeros nueve meses del año 2008, su efecto sobre la actividad económica española se transmitió fundamentalmente a través de los elevados tipos de interés del mercado interbancario, a los cuales está vinculada buena parte de la deuda de los hogares y de las empresas españolas. Más recientemente, sobre todo tras el recrudecimiento de las tensiones internacionales, al canal anterior se ha añadido el de la restricción del crédito, como resultado de la dificultad por parte de las entidades financieras españolas para obtener recursos en los mercados internacionales. Pese a la solidez, solvencia y buena gestión de los bancos y cajas españoles, estos no han podido escapar a las consecuencias de la crisis de confianza desatada en los mercados internacionales, a consecuencia de la cual se han secado las fuentes tradicionales de suministro de liquidez. Esta circunstancia es especialmente grave en el caso de la economía española, demandante neta de recursos en los mercados financieros

internacionales por tener uno de los déficit de balanza por cuenta corriente más altos del mundo. Es cierto que la caída del crédito en España obedece, en parte, a una disminución de la demanda a consecuencia del retraimiento del consumo y de la inversión en un contexto de fuerte crisis interna. Esta circunstancia hace que la caída de la actividad económica y del empleo sea más rápida. También se ha incrementado la prima de riesgo en sus créditos a empresas y familias.

El IBEX ha sobrereaccionado a la baja, con una caída del 39% en el año 2008, la más importante de su historia. Con una visión más sosegada, hay que reconocer que estamos capeando el temporal gracias a que nuestra banca seguía el modelo comercial, lo que, en la coyuntura presente, le ha permitido cambiar el protagonismo del activo por el del pasivo. España sufrió una profunda crisis bancaria entre 1979 y 1983, que llevó a 51 bancos a acogerse al fondo de garantía, con lo que aprendieron de los errores y se extremó la regulación. Asimismo, los bancos comerciales tienen muy diversificados sus riesgos, incluso con conexiones en el ámbito internacional dentro de una política de apertura al exterior muy eficiente impulsada por la fuerte competencia del sistema financiero internacional. La clave ha sido la captación de los depósitos a través de la diversificación de sus redes, con la ayuda de sus, en general, elevados ratios de solvencia –con fuertes provisiones acumuladas en la fase alcista– y de eficiencia. Nuestro problema es que tenemos que financiar un déficit exterior de más del 10,5%, y parte del endeudamiento acumulado previo, lo que nos hace especialmente vulnerables a episodios de restricciones de crédito exterior; y esto es lo que explica la cierta cerrazón del crédito, ya que al expandir el mismo, las entidades están intentando consolidar la financiación del que ya tienen (mediante provisiones adicionales) y procurando capitalizarse con la venta de activos no estratégicos. Nuestro sistema financiero es lo suficientemente sólido como para garantizar, por sí mismo, todos los depósitos y como para fusionar y absorber algunas pequeñas entidades con problemas. Sin embargo, también hay que recordar que existe relación directa entre riesgo y rentabilidad, por lo que es lógico que quien se exponga a más riesgo asuma también sus pérdidas. Las medidas implementadas por el Gobierno han permitido alargar los plazos de financiación y mediante los avales permitir una mejor financiación en los mercados internacionales.

En este contexto, el vertiginoso declive de la economía española se ha acentuado en el último trimestre del año 2008, en el que la actividad habría sufrido una caída del 0,2 por 100 intertrimestral en el tercer trimes-

tre y aún mayor en el cuarto, cercano al 1,1 por 100, lo que confirmaría, por un lado, la entrada en recesión de la economía española y augura un moderado crecimiento anual de la producción agregada del 1,1 por 100, 2,6 puntos por debajo de 2007. Todos los componentes de la demanda nacional, excepto el consumo público, experimentarían en el cuarto trimestre un repliegue, de modo que la aportación de esta al crecimiento intertrimestral se vuelve negativa en 2,4 puntos porcentuales, mientras que el sector exterior realiza una contribución positiva de 1,7 puntos porcentuales. Así, por segundo trimestre consecutivo, la aportación del sector exterior es superior a la de la demanda nacional, aunque esto se debe a la contracción de las importaciones. El consumo continúa con su senda decreciente en el cuarto trimestre del año, teniendo en cuenta el dramático derrumbe de los indicadores de gasto durante dicho periodo, como el desplome de la venta de automóviles, con una caída que supera el 50 por 100 interanual en diciembre de 2008 o los índices de confianza que han caído hasta mínimos históricos y las ventas minoristas se han reducido un 7,5 por 100 interanual durante el cuarto trimestre. Afortunadamente, dos de los factores que más han incidido sobre el repliegue de esta variable macroeconómica, los elevados tipos de interés y el encarecimiento de los productos básicos, han cambiado significativamente de signo, lo que podría actuar como soporte de su caída en los próximos trimestres. En cualquier caso, mientras el nivel de endeudamiento no se reduzca, y el proceso de ajuste del empleo en la construcción no se complete, el consumo mantendrá su tendencia a la baja.

La formación bruta de capital fijo sigue decreciendo en el último trimestre del año. El motivo fundamental del ajuste inversor se halla, por lo tanto, en el acusado empeoramiento de las expectativas, como pone de manifiesto el agudo declive de los indicadores de confianza empresarial, que se encuentran en los niveles más bajos desde la crisis de 1993. A esto también habría que añadir los altos tipos de interés, así como las dificultades para obtener financiación y el elevado nivel de endeudamiento empresarial.

La inversión en construcción continúa contrayéndose en el último trimestre del año siendo, la construcción inmobiliaria la que sufre un mayor descalabro. Así, los visados de obra caen vertiginosamente, a ritmos superiores al 60 por 100, y el número de viviendas iniciadas se ha reducido a la mitad a lo largo del último año. Además, el mercado inmobiliario sigue paralizado. La compraventa de viviendas continúa descendiendo en picado, con caídas interanuales que superan el 35 por 100, según se despren-

de de indicadores como la compraventa de viviendas o el número de hipotecas constituidas. El índice de precios de la vivienda que el INE ha comenzado a elaborar recientemente, y que parte de los precios recogidos en las escrituras, sí acusa bajadas en el cuarto trimestre del año aunque leve, del 0,7 por 100 respectivamente. Esta situación de crisis en la que se encuentra el mercado inmobiliario se va a prolongar durante bastante tiempo. Dadas las condiciones de elevado endeudamiento de los hogares, deterioro de la confianza, restricción del crédito y caída del empleo, además de exceso de oferta y expectativas (fundadas o no) de bajadas de precios, no se vislumbra una reactivación a medio plazo. En definitiva, es previsible que el Producto Interior Bruto español se contraiga más de un 2 por 100 durante el año 2009 y la duda es si la recesión también se puede mantener en el 2010, o si se toman las medidas oportunas, la inflexión se puede registrar a finales de este año.

El número de empleos, medido en términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo, decreció un 0,8 por 100 en el tercer trimestre del año en comparación con el trimestre anterior, y ya se mueve en tasas interanuales negativas. De acuerdo con la Encuesta de Población Activa, el año ha terminado con un descenso del empleo del 2,4 por 100 en el último trimestre de 2008 lo que se traduce en una destrucción de 640 mil empleos en relación al año anterior. La afiliación a la Seguridad Social arroja un recorte del 1,9 por 100 sobre el trimestre precedente, en cifras corregidas de estacionalidad. En términos absolutos, el número de afiliados se ha reducido desde el comienzo de este año en algo más de 800.000, la mayor parte en la construcción. En los servicios, aunque durante el tercer trimestre en su conjunto la afiliación se mantuvo en positivo, en septiembre y octubre ya se han empezado a detectar descensos. Un ligero crecimiento en el número de activos, unido a una variación negativa del empleo, ha dado lugar a un aumento galopante del desempleo, que en comparación interanual se elevó un 61 por 100 en el cuarto trimestre, disparando la tasa de paro hasta el 13,99 por 100. El paro registrado también dibuja una pronunciada pendiente ascendente, con un incremento interanual superior al 45 por 100. Es entre la población extranjera donde la escalada del desempleo es más acusada, aunque debido más al incremento de su población activa que al recorte de su empleo. El desempleo en España superará los 4 millones de desempleados y la tasa de paro puede superar el 18 por 100 de la población activa.

Las cuentas del Estado se están resintiendo de forma acelerada de la situación de crisis. Los ingresos caen a una velocidad vertiginosa, como

consecuencia, en primer lugar, de la caída de la actividad económica, y en segundo lugar, de diversas medidas adoptadas por el gobierno, como la devolución de 400 euros y la deducción por maternidad, en el caso del IRPF, o la rebaja del tipo impositivo en el caso del impuesto sobre sociedades. El deterioro es aún más pronunciado en los meses finales del año 2008, lo que situaría el déficit público en el 3% del PIB pudiendo situarse en el 7 por 100 a finales de 2009.

En la quinta conferencia de los embajadores sobre diplomacia pública y política exterior, celebrada en septiembre de 2008, el presidente José Luis Rodríguez Zapatero recalca el sólido compromiso de España ante el desafío de la reconstrucción de la paz para lo que consideraba indispensable el despliegue de nuevos medios para combatir los nuevos conflictos. El ejército español está presente en Líbano, Afganistán, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, en el Chad y en Aguas de Somalia con algo más de 3.000 soldados y todo indica una ampliación de efectivos en misiones internacionales, ante la inestabilidad política de zonas como Afganistán. A pesar de que los Presupuestos Generales del Estado para 2009 contemplan una contracción de la dotación destinada a defensa de cerca del 3 por 100, el aumento de las tropas para misiones de paz en el exterior supondría un aumento de cerca de 560 millones de euros al año (si se empleara la totalidad de la capacidad) lo que contribuiría a aumentar, aún más, el importante desequilibrio presupuestario de las cuentas públicas para el próximo año.

La reducción del peso de la deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas ha sido uno de los grandes logros de nuestra política presupuestaria, alcanzándose el mínimo en el 2007, cuando se situó en el 36,2 por 100 del PIB. Desgraciadamente, la relajación presupuestaria del ejercicio 2008 ha elevado la participación de la deuda sobre el producto hasta el 39 por 100. Aquí no hay que olvidar que esta reversión en la tendencia del endeudamiento, en un contexto de grandes emisiones internacionales de deuda pública, puede intensificar el proceso de *crowding-out* o de restricciones financieras y encarecimiento de la financiación que sufre nuestro país, a la vez que se socavan las bases para su sostenibilidad futura, como evidencia el hecho de que la prima de riesgo de nuestra deuda soberana frente a Alemania, que era inexistente en el 2006, en enero ya alcanzaba los 110 puntos básicos, puesto que las necesidades de financiación son muy altas, públicas y privadas, lo que ha llevado incluso a una rebaja en la calificación de riesgo de la deuda del Reino de España.

El déficit de la balanza por cuenta corriente, que sufrió una aceleración en los primeros meses del año a causa del encarecimiento del petróleo y de las materias primas agrícolas, ha seguido aumentando en los meses posteriores hasta octubre (último mes para el que se dispone de datos), aunque a tasas descendentes. Por otra parte, el saldo positivo de la balanza turística ha seguido creciendo, debido sobre todo a la caída de los flujos turísticos de españoles hacia el exterior. Así, el déficit por cuenta corriente aumentó un 4,3 por 100 hasta noviembre de 2008.

El patrón de financiación del déficit por cuenta corriente ha experimentado un cambio notable desde el tercer trimestre de 2007. Antes del estallido de la crisis hipotecaria de agosto, el papel equilibrador de la Balanza de Pagos recaía básicamente sobre los flujos netos de entrada por inversiones de cartera (básicamente títulos de renta fija, sobre todo activos de titulización hipotecaria). Pero tras la crisis, dichos flujos han cambiado de signo y se han convertido en flujos netos de salida, debido a que los inversores internacionales están deshaciendo sus posiciones en activos españoles. Desde el cuarto trimestre de 2007, ha sido la partida de otras inversiones, integrada por préstamos, repos y depósitos, la que ha compensado con su excedente el déficit exterior corriente, ayudada por la partida de inversiones directas, cuyo déficit del año pasado se ha convertido en superávit. Esto se ha debido, por una parte, al descenso de las inversiones españolas en el exterior, y por otra, al aumento de las inversiones extranjeras en España, si bien concentradas en algunas operaciones corporativas. En cualquier caso, el saldo positivo de estas dos partidas no ha sido suficiente para compensar el déficit corriente, por lo que se ha producido un descenso en los activos del Banco de España frente al exterior. Es previsible que esta circunstancia se mantenga durante bastante tiempo, mientras el sistema financiero no funcione con normalidad, poniendo de manifiesto la insostenibilidad del modelo de crecimiento español, basado en una excesiva dependencia de la financiación exterior, y los límites al crecimiento que se derivan de la escasez de dicha financiación.

En cuanto se haya restaurado la confianza en mercados financieros, nos percataremos de que los grandes retos que tiene planteados España desde un tiempo a esta parte siguen sobre la mesa. Se trata de fortalecer el tejido productivo, dotar a las economías de la suficiente flexibilidad y capacidad de ajuste, aumentar la productividad de todos los factores y elevar el potencial de crecimiento. Por consiguiente, hay que profundizar en las reformas estructurales que se han frenado en los últimos años (en el mercado de trabajo, el sistema tributario, la Seguridad Social, las car-

gas administrativas, entre otras). La crisis financiera es un shock de oferta negativo y, por consiguiente la terapia tiene que aplicarse en el lado de la oferta de la economía. Es allí donde en un marco de estabilidad macroeconómica y de eficiencia microeconómica se determinan los niveles de productividad y de competitividad y el grado de intensidad en la formación de capital fijo, inversiones empresariales; y de capital humano, conocimientos. Sin embargo, las políticas anticíclicas, especialmente la fiscal, no funcionan adecuadamente para impulsar la actividad, por lo que el gasto público corriente se tendrá que contener y las inversiones públicas dedicarse tan sólo a inversiones productivas que incrementen el potencial de crecimiento y, por tanto, nuestra competitividad. España tiene un déficit de ahorro y nuestra salida de la crisis sólo se puede producir a través del sector exterior. La política económica tendrá que centrarse en permitir mejorar nuestra competitividad para impulsar el potencial de nuestras empresas, que constituyen un activo fundamental ante esta crisis profunda y diferencial en el caso español. De la Gran Depresión no se salió mediante políticas keynesianas, sino por los shocks de oferta positiva que provocó la Segunda Guerra Mundial: gran desarrollo tecnológico e incorporación de la mujer al proceso productivo, que permitió incrementar significativamente la productividad y competitividad de las economías occidentales. Estados Unidos y China se necesitan mutuamente y Rusia ha modificado fundamentalmente sus planteamientos estratégicos, así como sus capacidades militares, por lo que no es posible, afortunadamente, una nueva confrontación mundial; por lo que los shocks de oferta positiva deben proceder de reformas estructurales adecuadas que mejoren la eficiencia de los mercados y de procesos de I+D y Formación que permitan incrementar la productividad.



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

# **EL AÑO QUE VIVIMOS PELIGROSAMENTE: LA UNIÓN EUROPEA Y SU VECINDARIO ORIENTAL EN 2008**



---

---

## EL AÑO QUE VIVIMOS PELIGROSAMENTE: LA UNIÓN EUROPEA Y SU VECINDARIO ORIENTAL EN 2008

CHARLES POWELL

---

---

### INTRODUCCIÓN

**E**n su excelente contribución al Panorama Estratégico 2007-2008, José Ignacio Torreblanca, escribiendo sin duda bajo el impacto de la reciente firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007, auguraba con optimismo el «fin del atolladero constitucional» que venía padeciendo la Unión Europea desde la derrota del Tratado Constitucional en los referendos celebrados en Francia y Holanda en 2005. A su entender, la superación del mismo posibilitaría finalmente que la UE se proyectase «de una manera mucho más decisiva hacia el futuro y, especialmente, hacia fuera de sus fronteras» (1). Sin embargo, el rechazo del Tratado de Lisboa en el referéndum vinculante celebrado en Irlanda el 13 de junio de 2008 puso fin a esta esperanza, al menos a corto plazo, prolongando un tiempo más la incertidumbre sobre el proceso de reforma inaugurado con la aprobación de la Declaración de Laeken en 2001, y que excede ya los siete años de duración. Esta nueva crisis constitucional sin duda hizo mella en la credibilidad de la UE, dando alas a quienes la suelen criticar por dedicar demasiado tiempo y esfuerzo a reformas internas que no interesan a la opinión pública, en lugar de centrarse en los grandes retos a los que se enfrenta, como el cambio climático, la seguridad energética o la inmigración.

Como ha solido ocurrir durante otros episodios de extrema incertidumbre interna europea, el mundo no tuvo la deferencia de detenerse

---

(1) JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA, «*El fin del atolladero constitucional: nuevos líderes, nuevos instrumentos, desafíos pendientes*», en Varios Autores, Panorama Estratégico 2007/2008, Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano (Ministerio de Defensa, Madrid, 2008), p. 137 y ss.

para darle una oportunidad a la UE de poner tranquilamente su casa en orden. Como cabía temer, a lo largo de 2008 se produjeron varias crisis en la inmediata vecindad de la UE (sobre todo la oriental) que pusieron a prueba su unidad interna, la capacidad de liderazgo de sus máximos dirigentes, la versatilidad de sus instrumentos y políticas, y en última instancia, su capacidad para comportarse como un actor global relevante. La primera se produjo como resultado de la declaración de independencia de Kosovo, en febrero de 2008, y abrió heridas que no han quedado plenamente restañadas. La segunda tuvo como protagonista a Georgia, cuya invasión por tropas rusas en agosto dio lugar a lo que, a pesar de su brevedad, no dejaba de ser la primera guerra europea del siglo XXI. Rusia también protagonizó la tercera de estas crisis, plasmada en la interrupción del suministro de gas a Ucrania a finales de año, y por ende, a varios estados miembros de la UE. Estos tres conflictos suscitaron dudas y temores sobre la posibilidad de entablar una relación satisfactoria con Rusia, y también sobre la política de vecindad de la UE y su capacidad para exportar estabilidad y seguridad a los estados de su entorno inmediato.

Inevitablemente, estos conflictos y las tensiones que suscitaron aumentaron si cabe el interés de los ciudadanos de la UE por la campaña presidencial estadounidense y su desenlace en noviembre de 2008. Aunque las encuestas revelaron que, salvo muy contadas excepciones (Polonia), los europeos eran abrumadoramente partidarios del triunfo del candidato demócrata, Barack Obama, éste no dedicó gran atención a sus futuras relaciones con la UE durante una campaña cuyos perfiles domésticos fueron en aumento a medida que se agravaba la crisis financiera y económica internacional. De ahí que, al poco tiempo de producirse su notable victoria, ya se manifestaran serias dudas –tanto en Estados Unidos como en Europa– sobre el impacto que tendría el cambio de inquilino en la Casa Blanca sobre las relaciones transatlánticas.

## **LISBOA Y SU DIFÍCIL RATIFICACIÓN**

Como se recordará, uno de los propósitos que había inspirado –e incluso provocado– la apertura de este proceso de reforma había sido precisamente la constatación de que la UE debía adquirir un mayor protagonismo como actor internacional, más acorde con su peso económico y su ambición política. Aunque menos ambiciosos en este terreno de lo que

muchos hubiesen deseado, tanto el Tratado Constitucional como su sucesor, el Tratado de Lisboa, contemplaban modificaciones destinadas a dotar a la UE de mayor eficacia en este ámbito. Si acaso, los conflictos surgidos a lo largo de 2008, y que se analizan a continuación, no hicieron sino confirmar la necesidad de que la UE implementase cuanto antes dichas reformas, a fin de poder intervenir en ellos con mayor contundencia y eficacia. Por otro lado, el 'no' irlandés y su impacto sobre la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, podrían ralentizar la próxima ampliación de la UE a los Balcanes occidentales, de la que probablemente dependa la definitiva pacificación de la región (2). En suma, si bien algunos expertos habían exagerado las catastróficas consecuencias del Tratado de Niza sobre el proceso de toma de decisiones de la UE, existían motivos de peso por los cuales los veintisiete estados miembros no podían resignarse a no implementar el Tratado de Lisboa.

A la hora de analizar las causas del resultado negativo del referéndum irlandés, conviene recordar como punto de partida que la reconversión del Tratado Constitucional en Tratado de Lisboa fue una operación sumamente arriesgada. En definitiva, su objetivo no era otro que el de convencer simultáneamente a los partidarios de la integración, que Lisboa no suponía una modificación sustancial del Tratado Constitucional, y a sus detractores, que era una rectificación lo suficientemente profunda del mismo como para que franceses y holandeses pudieran darla por buena sin someterla a un segundo referéndum. Ello introdujo un elemento de ambigüedad (por no utilizar un término más contundente) claramente perturbador en los procedimientos de ratificación, que no favoreció precisamente la apertura de un debate público en profundidad sobre los contenidos y el alcance real del tratado, sobre todo en algunos Estados miembros. A corto plazo, la táctica adoptada pareció funcionar, sobre todo al producirse la ratificación parlamentaria en Francia en febrero de 2008 (3). Sin embargo, y tal y como habían vaticinado numerosos observadores, en el referéndum celebrado en Irlanda el 12 de junio de 2008, con una participación del 53.1% del censo, el Tratado fue rechazado por un 53.4% de la población frente a un 46.6% que acudió en su apoyo (4).

---

(2) Los siete países que la UE considera futuros estados miembros en potencia son Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Kosovo, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia.

(3) Los días 7 y 8 de febrero de 2008, en la Asamblea Nacional francesa hubo 336 votos a favor del Tratado de Lisboa y 52 en contra, con 17 abstenciones, mientras que el Senado lo aprobó con 265 a favor, 42 en contra y 13 abstenciones.

(4) Ver HUGO BRADY, «Precaución: Irlanda puede guillotinar Lisboa», ARI N.º 56/2008.

Los estudios demoscópicos realizados tras el referéndum no tardaron en concluir que el electorado irlandés rechazó el Tratado de Lisboa porque ni conocía su contenido ni lo comprendía (5). Entre quienes reconocían haberse abstenido (casi uno de cada dos irlandeses con derecho al voto), los principales motivos aducidos para explicar su conducta fueron su incompreensión de las cuestiones planteadas, la falta de tiempo para acudir a votar, o la sensación de no estar lo suficientemente bien informados al respecto. Entre quienes votaron en contra, el 42% de los encuestados justificó asimismo su rechazo alegando desconocimiento y falta de información; un 13% lo atribuyó a su temor a que Irlanda fuese dominada por «naciones más poderosas»; un 8% pensó que «representaba un mal tratado para Irlanda»; y un 5% dijo identificar Lisboa con una futura «pérdida de soberanía». Increíblemente, incluso entre quienes votaron favorablemente, era mayoritaria la sensación de que los partidarios del «no» habían defendido mejor sus posiciones (6).

Afinando un poco el análisis, muchos votantes jóvenes, la mayoría de los cuales votaron en contra, vieron en el Tratado de Lisboa una posible amenaza a la neutralidad de Irlanda en materia de política exterior. A muchos votantes habitantes de zonas rurales, conservadores por naturaleza, también les preocupó que el Tratado pudiera abrir la puerta a una reforma de la restrictiva legislación irlandesa en materia de aborto (e incluso a la legalización de matrimonios homosexuales). Además, en un momento de ralentización económica y aumento del desempleo, muchos ciudadanos temieron que el Tratado trajera consigo una mayor carga fiscal para las empresas, con la consiguiente pérdida de inversión extranjera. Finalmente, también jugó un papel el temor a que Irlanda perdiera su comisario y su peso institucional en el seno de la UE. Como se comprobará, casi todo ello parece sugerir que la mayoría de los votantes no leyó el texto del Tratado o no comprendió de qué se trataba, lo cual tampoco debe sorprendernos, dada la notable complejidad del mismo. A pesar del resultado, éste y otros estudios confirmarían que el apoyo a la UE entre los irlandeses seguía siendo muy superior a la media europea, incluso entre quienes habían votado en contra de Lisboa.

---

(5) Comisión Europea, 'Post-referendum Survey in Ireland', Flash Eurobarometer 245, 18 de junio de 2008, disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_245\\_full\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_full_en.pdf). Ver también MILLWARD BROWN IMS, «*Post-Lisbon Treaty referendum research findings. September 2008*».

(6) Ver también RAJ CHARI, «*¿Por qué rechazaron los irlandeses el Tratado de Lisboa? Un análisis de los resultados del referéndum*», ARI N.º 69/2008.

En vista de las dificultades padecidas a la hora de reconvertir el Tratado Constitucional en Tratado de Lisboa, los máximos dirigentes europeos no tardaron en descartar una posible reforma del mismo para tener en cuenta las sensibilidades del electorado irlandés, en vista de lo cual las autoridades de la isla comprendieron que lo que se esperaba de ellos (a diferencia de lo ocurrido tras el «no» francés y holandés) era ‘una solución irlandesa a un problema europeo’. Así pues, y tras complejas (aunque discretas) negociaciones ente el gobierno irlandés, la Comisión y la presidencia francesa de la UE, el Consejo Europeo de 11-12 de diciembre de 2008 prometió aprobar «las necesarias garantías jurídicas» para tranquilizar a la opinión pública irlandesa en relación con el alcance o ejercicio de las competencias de la UE en materia de fiscalidad; la compatibilidad del Tratado con la tradicional política de neutralidad de Irlanda; el nulo impacto de la adopción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE sobre las disposiciones de la Constitución irlandesa en relación con el derecho a la vida, la educación y la familia; y la importancia concedida por la UE a la protección de los derechos de los trabajadores y a los servicios públicos, entendidos como instrumento de cohesión social y regional. Sin embargo, lo más notable fue la decisión del Consejo en relación con la futura composición de la Comisión, al aceptar que, cuando el Tratado entrase en vigor, se mantendría un comisario por cada estado miembro, una posibilidad ya contemplada –muy previsoriamente– en el articulado de Lisboa (7). (Una posible lección del referéndum irlandés sería precisamente que la UE no tuvo suficientemente en cuenta la enorme importancia atribuida a este comisario en los estados miembros de menor tamaño; según la rotación prevista en el Tratado, una tercera parte de los estados miembros siempre se verían privados de un comisario de su misma nacionalidad durante un periodo de cinco años). A cambio de todo ello, el gobierno irlandés se comprometió a convocar un segundo referéndum sobre el Tratado antes de que expirase el mandato de la Comisión Barroso (el 31 de octubre de 2009), suscitando la esperanza de que Lisboa pudiese entrar finalmente en vigor antes de concluir el año. En todo caso, ello supondría celebrar las elecciones al Parlamento Europeo previstas para el 4-7 de junio de 2009 sin haberse resuelto todavía el impasse constitucional, lo cual podría incidir negativamente en el nivel de participación popular, que ha decrecido dieciséis puntos porcentuales de media desde 1979, desde el 62% hasta el 45.5% registrado en 2004.

---

(7) Para una defensa reciente de la necesidad de mantener un comisario por cada estado miembro para garantizar la legitimidad y eficacia de la Comisión, ver JOHN TEMPLE LANG & EAMONN GALLAGHER, «*Essential steps for the European Union after the 'No' votes in France, the Netherlands and Ireland*», CEPS Policy Brief No. 166, Agosto 2008.

## **LA CRISIS DE KOSOVO, O LA POLÍTICA DEL MAL MENOR**

Aunque la región de los Balcanes ha sido una fuente de inestabilidad y preocupación para Europa desde hace ya varios lustros, resulta sorprendente la tensión internacional generada a lo largo de 2008 por la crisis de Kosovo, un territorio de apenas dos millones de habitantes. De acuerdo con la constitución de la República Federal de Yugoslavia de 1974, dicho territorio, el 90% de cuya población era de etnia albanesa y un 7% de etnia serbia, había gozado de cierta autonomía política. Sin embargo, tras la muerte de Tito, el presidente Slobodan Milosevic puso fin a esta situación en 1988, lo cual daría lugar a una brutal campaña de limpieza étnica por parte de las fuerzas militares y policiales serbias, que se saldó con la expulsión de casi la mitad de la población albano-kosovar y el asesinato de más de cinco mil civiles. La acción emprendida posteriormente por la OTAN contra Belgrado, que propició a su vez el abandono del territorio de unos cien mil serbo-kosovares, dio lugar a la adopción de la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de junio de 1999, mediante la cual Kosovo quedó bajo administración internacional. Con el paso del tiempo, la Misión de Naciones Unidas para Kosovo (UNMIK) fue transfiriendo cada vez más competencias a las autoridades locales, situación oficializada mediante un acuerdo constitucional adoptado en 2001 sin participación alguna de Belgrado, aunque el enclave de Mitrovica, de mayoría serbia, retuvo una administración paralela. Esta situación generó una frustración creciente entre la población albano-kosovar, que dio lugar al violento estallido registrado en marzo de 2004, en el que unas cincuenta mil personas se movilizaron contra la minoría serbia y sus símbolos culturales y religiosos. En vista del deterioro de la situación, el Secretario General de la ONU recomendó que se acelerara la búsqueda de una solución permanente al status de Kosovo, sugerencia que fue formalmente aprobada por el Consejo de Seguridad en octubre de 2005. El Consejo también acordó poner las negociaciones en manos de un enviado especial, el ex presidente de Finlandia, Martti Ahtisaari, que trabajaría estrechamente con un Grupo de Contacto formado por Francia, Alemania, Italia, la Federación de Rusia, Reino Unido y Estados Unidos. Casi de inmediato, se constató que, a excepción de Rusia, los demás miembros del grupo consideraban inevitable la independencia de Kosovo, y Serbia complicó aun más la situación al aprobar una nueva constitución, en septiembre de 2006, que no garantizaba adecuadamente la autonomía kosovar, confirmando si cabe los temores de la mayoría albanesa. Un mes después, Moscú advertiría que no aceptaría ninguna fórmula que no fuese asumible para Belgrado.

Tras varios meses de conversaciones entre los representantes de Kosovo y Serbia auspiciadas por la ONU, en febrero de 2007 Ahtissari presentó una propuesta que fue rechazada de inmediato por Belgrado, a pesar de lo cual el Secretario General de la ONU la elevó al Consejo de Seguridad, a la vez que hacía suyas las recomendaciones del enviado especial sobre el futuro status del territorio, según las cuales «la única opción viable para Kosovo es la independencia, supervisada durante un periodo inicial por la comunidad internacional». Aunque el llamado ‘plan Ahtissari’ no mencionaba explícitamente la independencia, contemplaba un traspaso de poderes de la UNMIK a las autoridades kosovares que hubiese permitido alcanzar dicho status en un futuro no muy lejano. Asimismo, preveía la creación de la figura del Representante Civil Internacional, que sería al mismo tiempo el representante especial de la UE, y la existencia de una misión militar dirigida por la OTAN, dotados ambos de competencias «considerables». Algunos estados pensaron que la sutil distinción establecida entre el plan y las recomendaciones de Ahtissari haría posible la aprobación del primero incluso tras el rechazo de las segundas, pero no fue así. Debido fundamentalmente a la oposición frontal de Rusia, el Consejo de Seguridad no pudo aprobar el plan, en vista de lo cual se impulsó una nueva ronda de negociaciones entre Serbia y los representantes kosovares bajo la mediación de una troika formada por Washington, Moscú y Bruselas, que concluyó en diciembre de 2007 sin haberse alcanzado un acuerdo (8).

En vista de este impasse, en el Consejo Europeo celebrado el 14 de diciembre de 2007 se produjo un importante debate sobre la crisis kosovar. La conclusión pública a la que se llegó fue que la situación existente era insostenible, en vista de lo cual la UE debería involucrarse al máximo, mediante la creación de una misión PESD para afianzar el estado de derecho, sumándose a la oficina del Representante Civil Internacional que coordinaría la presencia internacional en Kosovo, y realizando una aportación económica que ayudase a paliar la gravísima crisis económica por la que atravesaba el territorio. Anticipándose a una respuesta kosovar unilateral al fracaso de las negociaciones impulsadas por la troika, las conclusiones del Consejo Europeo incluyeron una observación un tanto peculiar, en el sentido de que «la resolución del status pendiente de Kosovo constituye un caso sui generis que no establece ningún precedente».

---

(8) Ver al respecto el excelente trabajo de MARC WELLER, «*Negotiating the final status of Kosovo*», Chaillot Paper n.º 114, Institute for Security Studies, Paris, December 2008.

Tal y como había adelantado en diciembre, el 4 de febrero la UE acordó por unanimidad la creación de la Misión de la Unión Europea para el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo), con el propósito de apoyar a las instituciones, autoridades judiciales y cuerpos y fuerzas de seguridad del territorio en «su avance hacia la viabilidad y plena asunción de sus responsabilidades», así como el nombramiento de un representante especial, Pieter Feith, para el territorio. Pocos días después se nombró al militar francés Yves de Kermabon jefe de dicha misión, que, tras un periodo transitorio de 120 días, debería sustituir a la UNMIK, contando para ello con casi 2.000 efectivos internacionales, entre policías, jueces, fiscales y agentes aduaneros de todos los Estados miembros (salvo Chipre), un cuerpo local de más de mil personas, y un presupuesto de 205 millones para sus primeros 16 meses de vida, todo lo cual debía convertirla en la operación civil más importante de las auspiciadas hasta entonces por la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la UE. El hecho de que estas decisiones se adoptaran antes de la declaración formal de independencia sugiere que los estados más influyentes de la UE ya habían decidido que la independencia de Kosovo era inevitable, y que la existencia misma de EULEX contribuiría a tranquilizar a los estados miembros que albergaban dudas sobre la legalidad de este *fait accompli*. Por su parte, estos últimos accedieron a la creación de EULEX a condición de que su existencia no implicara el reconocimiento formal de un Kosovo independiente.

Como se había esperado, la Asamblea de Kosovo declaró unilateralmente la independencia del territorio el 17 de febrero de 2008, invocando para ello el plan y las recomendaciones de Ahtissari. Al igual que el texto del Consejo Europeo, la declaración describía la secesión de Kosovo como «un caso especial surgido de la disolución no consensuada de Yugoslavia y que no supone ningún precedente para cualquier otra situación». Como ya habían advertido, en la reunión del Consejo de Seguridad celebrada el 18 de febrero de 2008, esta decisión fue rechazada por Serbia y su principal aliada, Rusia, que cuestionaron su legalidad a la luz del derecho internacional (mientras que China adoptaba una postura más matizada), frente a la opinión favorable de los representantes de Estados Unidos, Reino Unido, Italia y Bélgica. Por su parte, el Consejo de la UE se reunió apresuradamente al día siguiente, y concluyó que la independencia de Kosovo constituía un caso *sui generis* que no ponía en cuestión los principios de la Carta de Naciones Unidas ni el Acta Final de Helsinki sobre la soberanía y la integridad territorial. Sin embargo, al constatarse la preocupación que esta decisión suscitaba en un número no desdeñable

de socios europeos, sobre todo España, Grecia, Chipre, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania, se acordó permitir que los estados miembros decidieran libremente si reconocían o no al nuevo estado kosovar. Ante todo, la UE quiso evitar una repetición de la difícil situación vivida en diciembre de 1991, en relación con el reconocimiento de la independencia de Croacia y Eslovenia, aunque sin lograrlo por completo. Como ya había ocurrido en relación con Bosnia, y luego en Rambouillet, cuando se comprobó que la UE era incapaz de hablar con una sola voz, fue la intervención de Washington la que condujo a la solución final.

La declaración unilateral de independencia por parte de Pristina suscitó en todo el mundo –y muy especialmente en Europa– un intenso debate político, académico y mediático sobre la legalidad de la misma. Las objeciones planteadas por Serbia y Rusia, y secundadas con mayor o menor entusiasmo por otros estados, eran bastantes sencillas: la primera no había autorizado la secesión de Kosovo, que tampoco había recibido en ningún momento el visto bueno del Consejo de Seguridad (que, como ya vimos, ni siquiera había aprobado formalmente el Plan Ahtissari), en vista de lo cual la declaración de independencia era contraria al derecho internacional. Buena parte de este debate giró en torno a la interpretación que debía hacerse de la resolución 1244 de 10 de junio de 1999, mediante la cual el Consejo de Seguridad había ordenado a Belgrado la retirada de sus tropas de territorio kosovar y su entrega a la ONU. Más concretamente, mientras que los partidarios de la secesión recordaban que la 1244 había establecido tan solo un régimen transitorio, «hasta que se llegue a una solución definitiva» (Art. 10), que facilitara «un proceso político encaminado a determinar el estatuto futuro de Kosovo» (Artículo 11e), sus detractores subrayaban que dicho régimen contemplaba «un gobierno autónomo sustancial para Kosovo, teniendo plenamente en cuenta ...los principios de soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia» (Anexo 1) (9).

Sea como fuere, la declaración de independencia de Kosovo puso una vez más de manifiesto las dificultades que plantea la adopción de una postura común europea ante un asunto tan controvertido como éste por parte de veintisiete estados con intereses geoestratégicos y culturas políticas distintas. Para Chipre, Rumania y Eslovaquia, el reconocimiento del

---

(9) Resolución 1244 (1999) en <http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/1160/sres1244.pdf>, Ver al respecto CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA & ROMUALDO BERMEJO GARCÍA, «Kosovo de nuevo: apuntes críticos sobre su declaración de independencia, su constitución y otras reflexiones», Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N.º 41/2008.

nuevo estado hubiese creado un peligroso precedente en relación con la minoría turco-chipriota en el primer caso, y la población húngara en los otros dos. Grecia, por su parte, no podía dejar de manifestar su tradicional solidaridad con Chipre, amén de su preocupación por el impacto que pudiera tener la iniciativa kosovar sobre la minoría albanesa en la vecina Macedonia. En lo que a España se refiere, muchos analistas extranjeros atribuyeron la postura del Gobierno –que, por una vez, fue inequívocamente compartida por el principal partido de la oposición– a un temor comparable en relación con Cataluña y el País Vasco. Ciertamente, algunos sectores nacionalistas en ambas comunidades autónomas interpretaron la declaración kosovar como un acicate para sus reivindicaciones independentistas, como ya había ocurrido en los años noventa cuando se independizaron las repúblicas bálticas. Sin embargo, también influyó poderosamente en esta toma de postura, el profundo respeto por el derecho internacional y la ONU característico tanto del servicio exterior, como de la comunidad universitaria dedicada al estudio de las relaciones internacionales, un rasgo de la cultura política y académica española que cabría interpretar, en parte, como reacción al legado autoritario del régimen franquista y el aislamiento internacional al que dio lugar (10). Seguramente jugó también cierto papel –aunque esto no explicaría la actitud del Partido Popular– el deseo de subrayar el contraste resultante de esta defensa a ultranza del derecho internacional y la actitud de los gobiernos de José María Aznar en relación con el conflicto de Irak. Por último, también causó cierta irritación –y no solo en España– la actitud de Estados Unidos y algunas grandes potencias europeas, que habían dado por buena la opción secesionista sin esperar a que concluyeran las conversaciones entre Belgrado y Pristina impulsadas por la troika, lo cual lógicamente privó a los kosovares de todo aliciente para alcanzar un acuerdo negociado.

Desde la perspectiva de la UE, el carácter unilateral de la declaración de independencia de Kosovo y el hecho de que no contara con el aval del Consejo de Seguridad supuso un serio obstáculo para la implementación de sus políticas. Por un lado, en junio de 2008 entró en vigor la nueva constitución de Kosovo, que no contenía referencia alguna a la UNMIK, aunque sí a la resolución 1244 (1999). En un principio, estaba previsto que la misión EULEX sustituyera a la UNMIK cuando la primera estuviese operativa, pero Serbia, con el pleno apoyo de Rusia, se negó a permitir este traspaso de poderes sin el visto bueno del Consejo de Seguridad. Tras un largo force-

---

(10) Ver BERNARDINO LEÓN, «La posición española sobre Kosovo», Cinco Días, 20 de febrero de 2008.

jeo diplomático, en noviembre de 2008 el Consejo de Seguridad aprobó finalmente el despliegue de EULEX a condición de que se hiciera bajo el paraguas de UNMIK, y de que se mostrara neutral en relación con el status de Kosovo. Esto plantea una duda importante sobre la futura eficacia de EULEX, a saber, si es realmente posible defender el estado de derecho y contribuir al fortalecimiento de las instituciones de un territorio concreto, sin disipar previamente las dudas existentes sobre la legitimidad del estado que dice representarlo. Estas discrepancias obligaron a posponer la entrada en vigor del mandato de la misión de la UE, que finalmente se produjo el 9 de diciembre de 2008, y cuya credibilidad no salió fortalecida del trance precisamente. En la práctica, en las zonas de Kosovo al norte del río Ibar, habitadas mayoritariamente por serbios, la policía seguiría actuando bajo la supervisión de UNMIK, como también sucedería con el control aduanero de la frontera entre el norte de Kosovo y Serbia. Si la UNMIK es realmente la fuerza que garantiza el cumplimiento de la ley en el norte de Kosovo, ¿qué vigencia cabe atribuir a la nueva constitución del país? Contra todo pronóstico, y para consternación de los partidarios de la independencia, la eventual transferencia plena del mandato de UNMIK a EULEX requerirá el visto bueno futuro de Belgrado (y de Moscú). Todo ello suscita la posibilidad de que lo que nació como una declaración unilateral de independencia podría, con el paso del tiempo, llegar a recordarse como una declaración unilateral de dependencia (11).

Antes de producirse el despliegue de la misión EULEX, en octubre de 2008 la Asamblea General de la ONU accedió –por 77 votos a favor, 6 en contra y 74 abstenciones– a la petición de Serbia de solicitar a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva sobre la legalidad de la declaración de independencia, moción que mereció el apoyo de varios estados miembros de la UE, entre ellos España. Aunque su dictamen no será vinculante, y podría demorarse varios años, una decisión contraria a la acción unilateral de Pristina colocaría a la comunidad internacional –incluida la propia ONU– en una situación muy poco airosa, ya que, al margen de su legalidad, sin duda cuestionable, la independencia de Kosovo probablemente sea irreversible. Por ello, es de suponer que los cinco estados miembros que todavía no han reconocido al nuevo estado kosovar –España, Rumania, Eslovaquia, Grecia y Chipre– se verán impeli-

---

(11) Ver JOHANN DEIMEL & ARMANDO GARCÍA SCHMIDT, «Kosovo 2009: Uncertain future», Spotlight Europe 2009/01, Enero 2009, BERTELSMANN STIFTUNG, y DANIEL KORSKI, «Kosovo: Between Kiribati and Kuwait», European Council on Foreign Relations, 16 de febrero de 2008.

dos a hacerlo en un futuro no muy lejano, como ya les instó el Parlamento Europeo en febrero de 2009 por 424 votos a favor, 133 en contra y 24 abstenciones. De no ser así, la capacidad de la UE para contribuir a la definitiva pacificación de los Balcanes occidentales probablemente se vea mermada.

En suma, aunque la declaración unilateral de independencia de Kosovo difícilmente puede considerarse un resultado óptimo, las alternativas existentes tampoco resultaban atractivas, ya que las autoridades serbias nunca convencieron a la comunidad internacional de la seriedad de sus convicciones autonomistas, y el status de protectorado internacional existente desde 1999 era claramente inviable a medio plazo. A pesar de ello, y aunque asumible como mal menor, desde la perspectiva de la UE, la independencia de Kosovo –y, en general, todo el proceso de desmembramiento de la antigua Yugoslavia– supone un cierto fracaso, ya que la proliferación de nuevos estados surgidos en base a criterios étnicos resulta escasamente compatible con el anhelo de superación de los viejos estados-nación que supuestamente lleva implícito el proyecto europeo.

## **GEORGIA, AGOSTO DE 2008: LA GUERRA DE LOS CINCO DÍAS**

El segundo conflicto territorial que exigió la intervención de la UE a lo largo de 2008 se produjo a cierta distancia geográfica de Kosovo, pero suscitó preguntas y debates que guardaban cierta relación con la situación kosovar. La crisis de Georgia tuvo su inicio formal el 7 de agosto de 2008, al ordenar el presidente Mikheil Saakashvili que se atacara Tsjinvali, la capital de Osetia del Sur, supuestamente en respuesta a movimientos de tropas rusas cuya magnitud y propósitos no se han podido documentar fehacientemente. A su vez, esta acción provocó una contundente respuesta militar rusa, lanzada tanto desde Osetia del Sur como desde Abjasia, territorio en el que no se había producido agresión georgiana alguna, que Moscú justificó con el argumento de haber querido evitar un inminente genocidio osetio, aunque para ello sus tropas invadiesen territorio georgiano cuya soberanía no estaba en discusión. (Aunque en un primer momento los rusos sostuvieron que la acción georgiana había provocado más de dos mil bajas, la organización *Human Rights Watch* situó el número de muertos en torno a los doscientos). El hecho de que Rusia destruyera las comunicaciones entre Tbilisi y el oeste del país, indica que su intención era propinar un duro castigo a Georgia, y que su humillación sir-

viese de ejemplo a otros vecinos díscolos. Recuérdese además que era la primera vez que Moscú ordenaba la invasión militar de un estado soberano desde su ocupación de Afganistán en 1978 (12).

Desde la separación de Georgia de la antigua Unión Soviética en 1991, tanto Osetia del Sur como Abjasia habían gozado de una peculiar independencia de facto, que les había permitido desarrollar sus propios sistemas políticos y económicos bajo la protección de fuerzas militares rusas de mantenimiento de la paz que han estado presentes en estos territorios ininterrumpidamente durante tres lustros. Las autoridades de Tbilisi ya habían actuado militarmente contra los secesionistas de Osetia del Sur en diversas ocasiones –la última, en 2004– pero la ayuda de Moscú siempre había garantizado la derrota de estas iniciativas. Por otro lado, la secesión de Kosovo podía ser interpretada como una invitación a la independencia de Osetia del Sur y de Abjasia. En vista de estos antecedentes, no resulta fácil explicar la decisión de Saakashvili, aunque no es menos cierto que la rapidez con la que se produjo la respuesta militar rusa sugiere que ésta se había preparado con cierta antelación. Si los georgianos pensaron que Estados Unidos acudiría en su ayuda, dado el apoyo manifestado por la administración Bush a la adhesión de Georgia a la OTAN en el pasado reciente, cometieron un gravísimo error de cálculo. Además de tener otros frentes abiertos en Irak y Afganistán, y de encontrarse a pocos meses del final de su segundo mandato, el presidente estadounidense era sin duda consciente de la necesidad de evitar un enfrentamiento con Moscú que pudiese poner en peligro la colaboración de Rusia en relación con la contención de la amenaza nuclear iraní. Por otro lado, es posible que la negativa de la OTAN a dotar a Georgia de un *Membership Action Plan* (MAP), manifestada en la cumbre de Bucarest en abril de 2008, influyese en el ánimo del presidente Saakashvili, sobre todo si tienen en cuenta los comentarios de Angela Merkel en el sentido de que la Alianza no podía incorporar a un estado con conflictos territoriales no resueltos.

Sea como fuere, dada la presencia de Rusia y Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de la ONU, y la imposibilidad de que dicho organismo tomase medida alguna, la iniciativa pasó rápidamente a manos del presidente francés, Nicolás Sarkozy, que providencialmente ocupaba la presidencia semestral de la UE desde el mes anterior. El presidente francés logró que Rusia y Georgia acordasen un alto el fuego el 12 de agosto

---

(12) Ver SVANTE E. CORNELL, JOHANNA POPJANESVSKI & NIKLAS NILSSON, «*Russia's war in Georgia: causes and implications for Georgia and the world*», Central Asia – Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Policy Paper, Agosto 2008.

en base a un plan de seis puntos, y al día siguiente una reunión de emergencia de los ministros de asuntos exteriores de la UE autorizó a la Comisión y a Javier Solana a estudiar las medidas políticas y económicas necesarias para garantizar su viabilidad. El plan de paz contemplaba la retirada de ambos ejércitos a las posiciones que habían ocupado antes del estallido del conflicto, aunque se autorizaba a los rusos a permanecer en las zonas ocupadas –supuestamente, para mantener la paz– hasta que se creara un ‘mecanismo internacional’ que permitiese su relevo. Ambas partes también se comprometieron a participar en las conversaciones que se pudiesen celebrar a nivel internacional sobre la futura seguridad y estabilidad de Osetia del Sur y de Abjasia. Aunque dicha cláusula no hacía referencia explícita al status legal de estos territorios, por parte rusa el hecho de aceptar participar en una negociación de esta naturaleza suponía un reconocimiento de que se trataba de un asunto negociable.

Como era de esperar, el texto no agradó por igual a todos los estados miembros, y no tardaron en aflorar las serias diferencias de opinión que –como ya había ocurrido en relación con Kosovo– convivían en el seno de la UE, y que en este caso distanciaban a los ‘duros’ (Reino Unido, Suecia, y los diez socios de la Europa central y oriental), que deseaban que se respondiera con contundencia a la agresión rusa, de los ‘blandos’ (encabezados por Francia y Alemania), que se mostraron más contemporalizadores. Algunos observadores se apresuraron a establecer comparaciones con la crisis suscitada en la UE en 2003 por la invasión de Irak, pero la situación era muy distinta. Ante todo, Washington entendía que Georgia pertenecía al ‘patrio trasero’ de la UE, y en su visita a Tbilisi el 12 de agosto, lejos de animarles a mantener una actitud beligerante hacia Rusia, la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, instó a los georgianos a aceptar el alto el fuego negociado por Sarkozy. (Al fin y al cabo, Georgia se había incorporado a la Política Europea de Vecindad de la UE en noviembre de 2006). Por otro lado, en esta ocasión, los ‘duros’ eran menos numerosos que en 2003 (dado que España, Italia y Portugal se habían sumado al otro bando), y también menos influyentes (debido fundamentalmente a la pérdida de protagonismo del Reino Unido y la actitud un tanto ambivalente de estados como Hungría y Eslovenia, y más aun de Bulgaria y Rumania, que se mostraron mucho menos beligerantes que Polonia). Por último, en esta ocasión los ‘blandos’ pudieron unirse en torno a una posición más sólida que la de entonces, que además no buscaba el enfrentamiento con Washington (13).

---

(13) PETER LUDLOW, «*The EU and the Georgian crisis. The making of the French Presidency*». Eurocomment, Briefing Note. Vol. 6, N.º 3, September 2008, pp. 1-6.

Sarkozy fue plenamente consciente de que estas divisiones podían debilitar seriamente la credibilidad de la UE, en vista de lo cual convocó una reunión extraordinaria del Consejo Europeo para el 1 de septiembre –la primera de este tipo desde la de 17 de febrero de 2003, en la que los máximos dirigentes de la UE fracasaron en su intento de fijar una posición común sobre Irak– para analizar el conflicto georgiano en todas sus vertientes. Aunque algunos de los ‘blandos’ no creían justificada la convocatoria, la provocadora decisión de Rusia de reconocer unilateralmente la independencia de Osetia del Sur y de Abjasia el 26 de agosto, su negativa a retirar sus tropas y unas beligerantes declaraciones del presidente ruso, Dmitri Medvedev, realizadas poco después, parecieron dar la razón al presidente francés. Resulta no poco irónico que uno de los argumentos invocados por Rusia para justificar dicho reconocimiento, fuese el hecho de que Osetia del Sur y de Abjasia no habían podido participar plenamente en el sistema político de Georgia, algo que Moscú había procurado evitar por todos los medios. Los rusos también argumentaron a favor de la autodeterminación de estos territorios en base al hecho de que sus poblaciones habían sido agredidas militarmente por las fuerzas georgianas, postura que debería haberles llevado a ver con mejores ojos las exigencias de los independentistas kosovares (14).

A pesar de las objeciones de algunos dirigentes –como el presidente de Lituania, que hubiese preferido que la UE impusiese algún tipo de sanción a Rusia– las conclusiones propuestas al Consejo Europeo por la presidencia francesa fueron aprobadas sin grandes dificultades. El texto condenaba tanto la invasión militar rusa como el posterior reconocimiento político de Osetia del Sur y de Abjasia, anunciaba la suspensión de las negociaciones que venían celebrándose con vistas a la renovación del Acuerdo de Cooperación y Asociación entre Rusia y la UE, al menos hasta que se produjera la retirada de tropas rusas, y prometía una relación más estrecha con Tbilisi, a fin de establecer cuanto antes una zona de libre comercio. Sin embargo, y aunque reconocía el derecho de Georgia a decidir libremente su política exterior, también reconocía el derecho de Rusia a garantizar su seguridad, a condición de que respetara la soberanía e integridad territorial de sus vecinos. En compañía de Solana y del presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, Sarkozy trasladó estas conclusiones al presidente ruso, Medvedev, en el transcurso de una larga y tensa reunión celebrada en Moscú el 8 de septiembre. Como resultado de

---

(14) EKATERINA STEPANOVA, «*South Ossetia and Abkhazia: placing the conflict in context*», SIPRI Policy Brief, November 2008.

la misma, Rusia accedió a retirar sus tropas de las zonas de Georgia que habían estado bajo el control del gobierno de Tbilisi en el plazo de una semana, y de hacer lo propio con las supuestas fuerzas de mantenimiento de la paz que ocupaban el llamado *'buffer zone'* no más tarde del 10 de octubre, siempre y cuando una fuerza (civil) internacional de observadores capaz de sustituirla –a la que la UE contribuiría al menos 200 efectivos– se hubiese desplegado a principios de ese mes, como así sucedería. Esto podría considerarse un éxito de la diplomacia comunitaria, ya que antes de la reunión, el ministerio de asuntos exteriores ruso había anunciado que solo aceptaría el despliegue de observadores de la OSCE, a la que también pertenece Rusia, y que ya estaba presente en Osetia del Sur antes de la invasión. (Sin embargo, el gobierno ruso no tardaría en aclarar que, a su entender, este contingente internacional solo podría operar en el *'buffer zone'*, y no en Osetia del Sur o Abjasia, a pesar de que Solana había dado a entender que podrían hacerlo en la totalidad del territorio que Georgia consideraba como propio). Tras el desalojo del *'buffer zone'*, y en lo que a Osetia del Sur y Abjasia se refiere, los rusos se comprometían a regresar a las posiciones que habían ocupado antes del 7 de agosto, lo cual resultaba problemático, entre otros motivos porque, tras reconocer la independencia de estos territorios, Moscú habían prometido desplegar en ellos una fuerza de 7.600 soldados, muy superior a la existente antes de la invasión estival. Por su parte, y a pesar de las dudas que pudiera albergar sobre la viabilidad del acuerdo, Georgia acordó retirar sus tropas a sus cuarteles no más tarde del 1 de octubre. Sorprendentemente, los representantes de la UE se comprometieron a garantizar que el gobierno de Tbilisi no volvería a hacer uso de la fuerza en relación con este litigio, a pesar de las dudas existentes en Bruselas y otras capitales sobre la fiabilidad del presidente Saakashvili. Ciertamente, no andaban desencaminados quienes objetarían posteriormente que la UE había reconocido su debilidad al no exigir que se explicitara el derecho de sus observadores a operar libremente en los territorios en disputa. Sin embargo, es evidente que Rusia jamás habría aceptado esta exigencia como condición previa, ante lo cual la UE habría tenido que optar entre dar por concluidas las negociaciones o aceptar una exclusión explícita que habría supuesto el reconocimiento de facto de la independencia de dichas provincias (15).

---

(15) Según el Eurobarómetro 70, publicado en diciembre de 2008, un 26% de los consultados opinaban que la UE había desempeñado el papel más importante en el cese de hostilidades en Georgia, contribución que solo un 12% atribuía a la ONU, y un 9% tanto a EEUU como a la OTAN. Sin embargo, un 35% carecía de opinión al respecto, siendo España el estado miembro en el que se registró el mayor desconocimiento (el 57%).

El acuerdo alcanzado también hizo suya la propuesta incluida en el alto el fuego de agosto de organizar una conferencia internacional para debatir la seguridad y estabilidad de Osetia del Sur y Abjasia, aunque sin prejuzgar el resultado de las negociaciones sobre el status futuro de estos territorios. La conferencia, que se celebró en Ginebra en noviembre de 2008 bajo los auspicios de la ONU, la OSCE y la UE con un mes de retraso sobre el calendario inicialmente previsto, sirvió sobre todo para adoptar algunas decisiones sobre los refugiados y civiles desplazados por el conflicto, aunque también se acordó la creación de una comisión que estudiaría las causas del estallido estival. Unas semanas antes, en octubre, la comunidad internacional auspició una conferencia de donantes en la que los participantes se comprometieron a contribuir \$4.500 millones en donaciones y préstamos para la reconstrucción de Georgia, de los cuales \$763 millones serían aportados por Estados Unidos y \$863 por la Comisión y los estados miembros de la UE. Por último, en diciembre de 2008, tras una reunión del consejo de cooperación UE-Georgia, creado bajo el paraguas de la Política Europea de Vecindad, Bruselas anunció la inminente apertura de negociaciones para facilitar la concesión de visados y otras medidas destinadas a acelerar la firma de un acuerdo de libre comercio entre las partes.

El conflicto georgiano de agosto de 2008 fue muy revelador de la complejidad del sistema internacional actual. Por un lado, al reconocer unilateralmente la independencia de Osetia del Sur y de Abjasia cuando todavía estaba fresco el recuerdo de su airado rechazo de la secesión de Kosovo, Rusia mostró que su apego por el derecho internacional era, cuando menos, tan interesado y selectivo como el de aquellos estados a quienes había criticado por reconocer a Pristina. Al mismo tiempo, en sus ansias por demostrar que, en contra de lo afirmado por los promotores de la secesión kosovar, ésta no podía considerarse *sui generis* ni irreplicable, Moscú posiblemente haya caído en la trampa de una profecía que se auto-cumple, ya que el reconocimiento de estos territorios podría fomentar movimientos secesionistas en algunos territorios pertenecientes a la propia Federación de Rusia, como Osetia del Norte y Chechenia. En este sentido, resulta muy revelador que ningún otro estado –salvo Nicaragua– haya seguido a Moscú en su reconocimiento de Osetia del Sur y de Abjasia. Difícilmente podía haberlo hecho China, por ejemplo, dada la situación de Taiwán, Xingjian o el Tíbet.

Con independencia de la responsabilidad que pueda atribuírsele a Saakashvili por los acontecimientos del verano de 2008, es probable que

Georgia haya perdido definitivamente el control de una quinta parte del territorio que tradicionalmente ha considerado suyo, así como de las 200.000 personas que actualmente lo habitan. Sin embargo, lo más llamativo del conflicto no es que Rusia estuviese dispuesta a desplegar sus tropas en los dos territorios disputados –que, al fin y al cabo, ya se consideraban a sí mismos independientes desde hacía más de una década– sino que no titubease a la hora de invadir el resto de Georgia y destruir buena parte de sus fuerzas armadas, aunque abandonase luego el país derrotado con relativa rapidez. Moscú actuó sin aviso previo, con absoluta indiferencia por la reacción internacional que pudiera suscitar, y sin esforzarse apenas por justificar sus acciones. Algunos expertos han deducido de todo ello que esta crisis será recordada como un punto de inflexión en el surgimiento de un nuevo imperialismo ruso post-soviético, y como un hito decisivo en la historia de las relaciones internacionales posteriores a 1989. Sin embargo, posiblemente sea más cauto y realista concluir que a partir de ahora Rusia no dudará en utilizar la fuerza para proteger lo que percibe como su tradicional esfera de influencia, sobre todo allí donde Estados Unidos pretendió aprovecharse de sus dificultades políticas y económicas durante la inmediata pos-Guerra Fría para socavar su presencia, como había ocurrido en el Cáucaso (16). De ahí, por ejemplo, el bombardeo ruso de bases aéreas como las de Senaki y Murelli, o de puertos como el de Poti, que Washington había identificado como instalaciones de especial valor estratégico. Tampoco debe ignorarse el impacto económico de la crisis y su lectura geoestratégica: entre otras consecuencias, las acciones rusas en Osetia del Sur provocaron la interrupción del uso del oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan que atravesase su territorio, lo cual obligó a Azerbaiyán –que ha tenido serias dificultades en sus relaciones con Moscú en los últimos tiempos– a reducir drásticamente su producción de crudo.

### **UCRANIA: ¿VECINA PRIVILEGIADA O CANDIDATA A LA ADHESIÓN?**

La invasión de Georgia por parte de tropas rusas fue seguida con especial interés (y aprensión) en Ucrania, el estado que más ha padecido el resurgir del nacionalismo militarista ruso en los últimos años. Por su tamaño, población, potencial económico e importancia geoestratégica, Ucrania se ha convertido en un socio muy especial para la Unión Europea. Ya en 1994, Kiev y Bruselas firmaron un Acuerdo de Partenariado y Cooperación que entró en

---

(16) Ver CHARLES KING, «*The Five-Day War. Managing Moscow after the Georgia crisis*», en *Foreign Affairs*, vol. 87, n.º 6, noviembre/diciembre 2008, pp. 2-11.

vigor en 1998, y sentó las bases de una relación bilateral que se intensificaría tras la Revolución Naranja de 2004. Un año después, en febrero de 2005, Ucrania se incorporó a la Política de Vecindad de la UE, mediante la firma de un plan de acción conjunto de tres años de duración, que se acordó prolongar un año más en marzo de 2008. Sin embargo, la invasión de Georgia animó a los estados miembros a elevar la categoría de sus relaciones con Kiev, y en su cumbre bilateral anual, celebrada en septiembre de 2008, la UE ofreció a Ucrania un futuro Acuerdo de Asociación, mediante una declaración formal que la reconocía como «un país europeo, que comparte con los países de la UE historia y valores». El hecho de que Bruselas optara por la fórmula del Acuerdo de Asociación, como también se habían denominado los firmados en los años noventa con los países de la Europa Central y Oriental que se integraron en la UE en 2004 fue muy favorablemente recibido en Kiev, a pesar de lo cual no es menos cierto que, formalmente, los estados miembros no han decidido todavía si Ucrania será algún día socio de pleno derecho. (En la práctica, la asociación, que podría firmarse en la segunda mitad de 2009, será un acuerdo de libre comercio ‘profundo’, que otorgará a los productos ucranianos un acceso casi ilimitado al mercado interior europeo). Una vez más, en la cumbre de septiembre las posturas divergentes que coexisten en el seno de la UE en relación con su futura ampliación oriental impidieron una toma de postura más ambiciosa: mientras que Reino Unido, Suecia, y los países de la Europa Central y Oriental hubiesen querido otorgar a Ucrania una ‘perspectiva’ de adhesión más explícita, Alemania, Italia, los países del Benelux y España se mostraron más reacios, debido al menos en parte a su deseo de evitar problemas con Moscú (17).

Ciertamente, el anuncio de este Acuerdo de Asociación no evitó que las autoridades rusas ordenaran a Gazprom que interrumpiera el suministro de gas a Ucrania durante más de una semana a principios de enero de 2009, como ya había ocurrido en enero de 2006, so pretexto de ciertos impagos e irregularidades por parte de Kiev, lo cual provocó graves problemas de suministro en algunos estados miembros, sobre todo Eslovaquia y Bulgaria. Sin embargo, en esta ocasión la UE supo mediar eficazmente entre Moscú y Kiev, logrando que se restableciera el suministro con relativa rapidez. A ojos de la mayoría de la población ucraniana, al menos, la UE cumplió dignamente su papel de garante del estado de derecho y la seguridad jurídica, algo nada desdeñable dados los niveles de corrupción que caracterizan a la vida política y económica de Ucrania.

---

(17) TOMAS VALASEK, «*Why Ukraine matters to Europe*», Centre for European Reform essays, December 2008.

En un esfuerzo permanente por fortalecer su influencia en la región, la UE ha ido actualizando su Política de Vecindad oriental cada poco tiempo, aunque sin acabar de encontrar una respuesta plenamente satisfactoria. La expresión más reciente de este esfuerzo sería el Partenariado Oriental (*Eastern Partnership*) presentado en diciembre de 2008 por la Comisión Europea, haciéndose eco de una propuesta de Polonia y Suecia, y concebido para Ucrania, Moldavia, Bielorusia, Armenia, Azerbaijan y Georgia. El propósito que inspira esta propuesta no es otro que el de acelerar la convergencia de estos vecinos orientales con los estados miembros de la Unión, reduciendo al mínimo las barreras que actualmente dificultan el libre movimiento de bienes y personas, y aumentando considerablemente la ayuda económica de Bruselas a dichos estados. En realidad, este partenariado oriental no modificaría gran cosa la situación de Ucrania, ya que su inminente Acuerdo de Asociación le permitirá desarrollar una relación privilegiada con la UE. Sin embargo, podría ayudar a convencer a la opinión pública ucraniana –y a las elites rusas– que la plena adhesión de Ucrania no es una quimera. En realidad, este es el dilema al que se enfrenta la UE desde hace años, y que debería procurar resolver cuanto antes: si hace más explícita su oferta de adhesión a Kiev otorgándole el status de candidato potencial, las relaciones de Ucrania (y de la propia UE) con Rusia podrían empeorar; si no lo hace, la población ucraniana, actualmente muy partidaria de una futura adhesión, llegará a la conclusión de que está condenada a vivir indefinidamente a la sombra de Moscú. Al fin y al cabo, la experiencia demuestra que la promesa de adhesión a la UE sigue siendo el mejor acicate para las reformas sociales, económicas y políticas que todavía debe acometer un estado como Ucrania. Por todo ello, quizás haya llegado el momento de diferenciar con mayor claridad entre los posibles beneficiarios de futuras ampliaciones orientales de la UE y aquellos estados que habrán de contentarse con el status de meros vecinos, a ser posible razonablemente estables y amistosos.

## **LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-RUSIA: ¿HACIA UNA TERCERA VÍA?**

El conflicto de Kosovo, la guerra de Georgia y la tensión casi estructural entre Kiev y Moscú pueden considerarse un serio reto a una UE que dice buscar la superación de viejos paradigmas tales como el equilibrio de poder, las esferas de influencia y el uso de la fuerza militar, y su sustitu-

ción por los instrumentos propios de la integración regional, la negociación multilateral y el estado de derecho. La lección más importante que debería aprender la UE de estos conflictos es que de poco sirve mantenerse al margen de los problemas con la vana esperanza de que el tiempo los solucione: los 'conflictos congelados' en realidad nunca son tales. Por temor a irritar a Rusia, la UE fue extraordinariamente reacia a implicarse directamente en los problemas de Georgia: en 2005, cuando Moscú puso fin a una misión de la OSCE que monitoreaba su frontera con Georgia, Tbilisi pidió a la UE que la sustituyese con una misión propia, a lo que Bruselas contestó con el envío de una docena de expertos en sistemas de control de fronteras. Ciertamente, la incorporación de Georgia a la Política Europea de Vecindad en 2006, trajo consigo algunos beneficios tangibles. Pero Bruselas no hizo nada por involucrarse en unas operaciones de mantenimiento de paz que Moscú manejó a su antojo, a pesar de las reiteradas advertencias de la OSCE sobre el deterioro de la situación y la creciente militarización de la zona. Tras el estallido del conflicto, la UE se encontró ante un difícil dilema: no podía ignorar que Rusia había invadido a un vecino, pero requería la cooperación de Moscú para estabilizar la región, lo cual hacía poco viable una reacción meramente punitiva. La pregunta que ello suscita es si la UE será capaz de encontrar una respuesta intermedia, que permita integrar a Rusia en un proyecto de democratización y estabilización regional de largo aliento.

En la inmediata posguerra fría, Rusia no planteó grandes dificultades a la política exterior de la UE, que pudo unirse sin dificultad en torno a un proyecto que buscaba la democratización, modernización y occidentalización del antiguo coloso soviético. Sin embargo, la combinación de la llegada al poder de Vladimir Putin y un notable aumento en el precio del petróleo y del gas trajo consigo el fracaso de ese proyecto, sin que la UE haya sido capaz de sustituirlo por otro. A lo largo de 2008, las dudas sobre la compatibilidad del sistema político ruso con los valores que defiende la UE no hicieron sino aumentar, y la actuación de Rusia en Kosovo, el Cáucaso, Ucrania y Moldavia pusieron a prueba la influencia de Bruselas en dichas regiones. En opinión de algunos autores, el peligro actual no radica tanto en el hecho de que Rusia esté entorpeciendo la política energética de la UE, o bloqueando sus iniciativas en el Consejo de Seguridad de la ONU, sino que pretende constituirse en un polo ideológico alternativo al que pretende encarnar Bruselas.

Lo paradójico del caso es que la relación UE-Rusia es claramente asimétrica, dada la superioridad demográfica, económica y militar de la pri-

mera: la población de la UE es tres veces y media la de Rusia; su peso económico es quince veces mayor (el PIB de Rusia apenas supera al de Bélgica y Países Bajos juntos); y su gasto militar es siete veces superior. Esta asimetría es especialmente evidente en el terreno de los intercambios comerciales: la UE compra el 56% de las exportaciones rusas y le vende el 44% de sus importaciones, mientras que las compras rusas solo representen el 6% del total de las exportaciones de la UE, y sus ventas solo suman el 10% de lo que la UE adquiere en el exterior. Por otro lado, y en contra de lo que suele pensarse, la dependencia energética global de la UE respecto de Rusia, aunque sin duda importante, ha disminuido en los últimos años: el gas ruso, que representaba el 75% de las importaciones de gas de la UE en 1995, solo suponía el 30% en 2008, y la dependencia respecto del petróleo ruso es aun menor. Por otro lado, el nivel de dependencia puede oscilar espectacularmente entre unos estados miembros y otros: así, mientras que el 80% del gas consumido en Bulgaria es de origen ruso, las importaciones españolas tienen otros orígenes geográficos. En todo caso, la relación entre dependencia energética y posicionamiento político es más complejo de lo que pudiera parecer. A grandes rasgos, en la Europa Central y Oriental los mercados energéticos son pequeños y están poco diversificados, mientras que en la Europa occidental son de mayor tamaño y la diversificación es también mayor. La paradoja es que Moscú otorga un trato privilegiado a los dos mayores compradores de gas ruso, Alemania e Italia, que son menos dependientes en términos relativos pero que, debido a su tamaño, consumen el 50% de las importaciones de gas ruso de la UE; en cambio, Rusia puede permitirse el lujo de mostrarse más exigente con los estados miembros de la Europa Central y Oriental, que son clientes cautivos, y cuyas compras de gas representan una proporción muy modesta del total. Así pues, la capacidad de Rusia para dividir y enfrentar a los estados miembros de la UE disminuiría notablemente si estos hiciesen más por avanzar hacia un verdadero mercado integrado del gas en Europa, lo cual otorgaría mayor seguridad a los socios más vulnerables (18).

En todo caso, el grado de dependencia energética de los estados miembros de la UE respecto de Rusia es solamente uno de los muchos factores que pueden contribuir a explicar su actitud hacia las políticas emanadas de Moscú, y las dificultades de la UE a la hora de adoptar una posición común. Un interesante estudio publicado por el *European*

---

(18) Ver PIERRE NOËL, «*Beyond dependence: how to deal with Russian gas*», Policy Brief, European Council on Foreign Relations, November 2008.

*Council on Foreign Relations* intentó simplificar la enorme complejidad que plantean las relaciones bilaterales de los 27 socios de la UE con Rusia en función de la existencia de cinco posibles actitudes distintas hacia dicho país. De acuerdo con esta clasificación, Chipre y Grecia, cuya proximidad a Moscú les lleva en ocasiones a vetar iniciativas comunitarias que Rusia podría estimar perjudiciales, pertenecerían a la categoría de «*caballos de Troya*»; Francia, Italia, Alemania y España, que supuestamente gozan de una 'relación especial' con Rusia, serían sus «*socios estratégicos*»; Austria, Bélgica, Bulgaria, Finlandia, Hungría, Luxemburgo, Malta, Portugal, Eslovaquia y Eslovenia, que cultivan una estrecha relación comercial, podrían considerarse «*pragmáticos amistosos*»; la República Checa, Dinamarca, Estonia, Irlanda, Letonia, los Países Bajos, Rumanía, Suecia y Reino Unido, que también valoran sus relaciones comerciales, pero sin que ello les haga ser menos exigentes en ámbitos como los derechos humanos, pertenecerían al grupo de «*pragmáticos distantes*»; por último, Polonia y Lituania, que tienen una actitud manifiestamente hostil hacia Moscú y también están dispuestos a utilizar su poder de veto, constituirían los «*new cold warriors*» (19).

Según los autores de este estudio, estas cinco actitudes europeas hacia Rusia podrían situarse a lo largo de un eje, en uno de cuyos extremos estarían quienes opinan que dicho país es una potencia autoritaria e imperial venida a menos y que por lo tanto puede considerarse estructuralmente revisionista, mientras que en el otro polo encontraríamos a quienes sostienen que es un estado todavía en vías de democratización y susceptible de ser influenciado positivamente por la UE. De acuerdo con este esquema, los primeros serían partidarios de una 'contención blanda' de Rusia, que pasaría por excluirla del G8, ampliar la OTAN para incluir cuanto antes a Georgia y Ucrania, construir escudos anti-misiles, y proteger el mercado energético europeo de las inversiones moscovitas. El problema que plantea esta visión es que, incluso dejando a un lado la dependencia energética de algunos estados de la UE, no resolvería la necesidad de contar con Rusia a la hora de resolver otros grandes problemas transnacionales, como el cambio climático o la proliferación de armas nucleares. Los segundos, en cambio, defenderían una integración gradual de Rusia en la esfera política, económica y cultural europea, a través de una interdependencia cada vez más estrecha. Sin embargo, esta estrategia presupone la existencia de ciertos valores comunes compartidos (democracia;

---

(19) MARK LEONARD & NICO POPESCU, A power audit of EU-Russia relations, European Council on Foreign Relations, noviembre de 2007.

estado de derecho; multilateralismo), o la posibilidad de llegar a compartirlos en un futuro no muy lejano, algo que posiblemente no resulte muy realista. Uno de los grandes retos inmediatos de la política exterior de la UE, por tanto, consistirá en la definición de una posición intermedia, una tercera vía en las relaciones con Rusia basada en un mínimo denominador común europeo que hasta la fecha ha brillado por su ausencia.

## **CODA**

El año 2008 pareció dar la razón a quienes venían advirtiendo que, lejos de avanzar hacia un nuevo orden internacional neokantiano y posmoderno, estaríamos asistiendo a un cierto 'retorno de la historia', que podría dar lugar a una situación caracterizada por la existencia de conflictos y rivalidades entre estados, motivados, como antaño, por la búsqueda de recursos, poder y prestigio, lo cual dificultaría notablemente la redefinición de unas instituciones de la gobernanza global –tanto económicas como políticas– cada vez más claramente superadas por los acontecimientos. Esta situación supone un reto aun mayor para la Unión Europea que para otros actores internacionales convencionales, ya que no solo cuestiona en alguna medida la filosofía que inspiró su creación y orienta su desarrollo actual y futuro, sino que pone en solfa su metodología, su influencia y su capacidad de maniobra más allá de sus fronteras. Aunque la ratificación del Tratado de Lisboa no hará desaparecer estos problemas como por arte de magia, es de esperar que al menos permita a la UE desenvolverse con mayor coherencia y credibilidad como actor global.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL NUEVO IMPERIO RUSO**



---

---

## EL NUEVO IMPERIO RUSO

FERNANDO DEL POZO  
*Almirante (R)*

---

---

*Los melios: Veamos si podemos ser neutrales sin unirnos a una parte ni a otra, y que nos tengáis por amigos en lugar de enemigos. ¿No os satisfará esto?*

*Los atenienses: En manera alguna, que más daño nuestro sería teneros por amigos que por enemigos, porque vuestra amistad mostraría nuestra debilidad a los otros súbditos nuestros, que nos tendrían en menos de aquí en adelante, mientras que vuestra hostilidad nos permitiría mostrar nuestro poder.*

Tucídides, Historia de la guerra del Peloponeso, Diálogo Meliano

### INTRODUCCIÓN

**D**urante los años de la Guerra Fría estuvo muy en boga entre polemólogos evocar la Guerra del Peloponeso, que ocupó la mayor parte de la segunda mitad del siglo V a.C. y que enfrentó a dos coaliciones, comparando a los aliados con los atenienses y al bloque soviético con los espartanos. La razón de esta querencia estaba en que el gobierno de Atenas y sus colonias tenían regímenes democráticos, mientras que el de los lacedemonios o espartanos y las suyas eran dictatoriales. Además Atenas era una potencia marítima, mientras que Esparta tenía su fuerza principal en la acción terrestre. Sin embargo las similitudes realmente terminan aquí, y hay otras muchas razones de mayor peso que abogan por la adscripción contraria. Los nombres «Alianza espartana» e «Imperio ateniense», como eran conocidos los dos bandos, dicen mucho en este sentido, apostillado por la sin duda imperial manera como Atenas trataba a sus colonias.

Cuenta Tucídides que en el año 416 a.C., habiendo Atenas abandonado la benevolente política imperial de Pericles que tantos beneficios había traído, decidieron someter a la isla de Melos, única de las Cícladas que aún era independiente. Para ello mandaron una expedición bien armada, con participación de aliados, netamente superior a las modestas fuerzas melianas, pero primero intentaron la persuasión, bien cierto que apoyada con las armas presentes.

El diálogo, o debate, que siguió entre los notables melianos y los enviados atenienses es justamente famoso. No hay mejor expresión de lo que, en lenguaje moderno, llamaríamos *power politics*. Pero en un sentido más estricto evoca hoy con gran fidelidad la relación del Moscú de Putin (o Medvedev) con los miembros escindidos de la antigua URSS. El diálogo, salvando las distancias que imponen veinticinco siglos, y del que uno de los pasajes más significativos se recoge al comienzo de estas líneas, podría haber tenido lugar entre los enviados de Moscú y los dirigentes de Georgia entre los pasados meses de marzo y julio, tras la solución de compromiso tomada en la Cumbre de Bucarest, que evitó la decisión –que no hubiera tenido vuelta atrás– de incorporar a Ucrania y Georgia en el *Membership Action Plan (MAP)*, que los hubiera llevado inexorablemente, quizá en el lapso de un año, a ser aliados de pleno derecho y por tanto a gozar de la protección conferida por el artículo 5 del Tratado de Washington.

Particular motivo de reflexión hoy debe ser el pasaje del debate donde, al invocar los melianos la posibilidad de pedir ayuda a sus poderosos amigos, pero no formales aliados, los espartanos, los atenienses se ríen de ellos, diciendo más o menos que los espartanos solamente acuden en ayuda de los amigos cuando están seguros de ganar, pero no arriesgan sus vidas en campañas de resultado dudoso y poco beneficio propio.

## **LA PERIFERIA RUSA TRAS LA CAÍDA DEL CUARTO IMPERIO**

La memoria colectiva, con la característica óptica de un telescopio invertido, tiende a confundir y mezclar la desaparición del Pacto de Varsovia y abandono del comunismo de sus anteriores miembros con la desmembración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en muchas de sus repúblicas componentes. Ciertamente todo ocurrió en un intervalo muy corto de tiempo, pero los dos grupos de acontecimientos

tuvieron un significado muy diferente, y la herencia que dejaron fue de bien distinta índole. Baste decir que Gorbachev incluso estimuló los cambios en Alemania Oriental –el 7 de octubre de 1989 espetó en público a Erich Honecker: «La vida castiga a los que se quedan detrás de los tiempos». Honecker fue reemplazado unos días después por Egon Krenz, y culpó de ello a Gorbachev– y que se sospecha que su larga mano estaba detrás de los acontecimientos de Praga del 17 de noviembre, cuando un apaleamiento simulado de la policía a un estudiante –en realidad un miembro de la policía secreta– fue el detonador que activó la revolución de Praga que capitaneó Vaclav Havel. La razón es que Gorbachev, y muchos que con él veían la *perestroika* y la *glasnost* como el único camino posible para la *uskoreníe* (aumento de la producción, e, implícitamente, mejora de la depauperada economía), consideraban el cortejo de países comunistas del Pacto de Varsovia como una rémora para esos fines, siendo como eran más «conservadores» que el propio Kremlin, en no pequeña medida porque sus dirigentes temían las consecuencias personales de una apertura política (con razón, la mayor parte fueron juzgados, perseguidos o ejecutados, siendo este caso extremo el de Ceausescu).

La desmembración, por otro lado, del imperio propiamente dicho fue traumática y ciertamente indeseada, una consecuencia imprevista del proceso de modernización iniciado. Básicamente, e ignorando algunas rectificaciones de fronteras, el imperio soviético, cuarto imperio ruso según el historiador Philip Longworth (1), tenía casi idéntica extensión, e incluía las mismas naciones, repúblicas, comunidades y etnias que el imperio de los Romanov. La independencia, por tanto, de Bielorrusia, Ucrania, las repúblicas bálticas, las del Cáucaso y las asiáticas fueron sentida más que como un divorcio, como una amputación.

Dicho esto, no todas las independencias alcanzaron el mismo nivel de dramatismo, ni fueron sentidas de la misma manera, ni, sobre todo, las consecuencias y relaciones de hoy en día son iguales. En las próximas páginas se intentará analizar las relaciones de Rusia hoy con cada una de las nuevas repúblicas como consecuencia de la historia común, del proceso de independencia, y de los acontecimientos que la siguieron, poniendo más énfasis en aquellas con más potencial de conflicto, o que tienen más relación con Europa. Posteriormente, una vez individualizados los árboles, se tratará de describir el bosque, buscando con ello descubrir

---

(1) *Russia's Empires. Their rise and Fall: From Prehistory to Putin*. Philip Longworth. John Murray Publishers, 2006.

en qué dirección se mueve Rusia y por qué, y qué cabe esperar de esas difíciles relaciones en el próximo futuro.

## **LAS REPÚBLICAS BÁLTICAS**

Si algunos de los árboles aludidos antes se pueden tratar en grupo, esos son las llamadas Repúblicas Bálticas. La historia remota de Estonia, Letonia y Lituania es tan variada como la de cualquier otro grupo de tres naciones europeas tomadas al azar, y como consecuencia son también dispares sus lenguas, culturas, religiones mayoritarias, y otros rasgos étnicos. Pero desde que a lo largo del siglo XVIII una tras otra acabaron formando parte del imperio ruso, sus vicisitudes políticas, a veces independientes pero siempre dominadas por la sombra del gigantesco vecino, han sido tan iguales que hoy no es posible separarlas ni en las decisiones políticas, que parece inevitable sean para las tres al mismo tiempo, ni en el imaginario popular, que necesita consultar un mapa para saber de qué se está hablando cuando se menciona una. Las más importantes, por más recientes, de estas vicisitudes fueron la anexión por la URSS en 1940 (2), consecuencia del pacto Molotov-Ribbentrop, y la declaración de independencia en 1991. Otros acontecimientos políticos posteriores, aunque de menos calibre, también coincidieron en el tiempo: las tres repúblicas entraron en la OTAN el 29 de marzo del 2004, tras dieciséis meses de espera después de la invitación en la Cumbre de Praga, y el 1 de mayo siguiente en la Unión Europea.

Las capacidades de defensa de las tres repúblicas, por separado o conjuntas, no son suficientes para mantener una fuerza aérea capaz de garantizar la soberanía en su espacio aéreo. Por ello, y a petición de estos países, muy sensibles a violaciones que Rusia perpetra con alguna frecuencia favorecida por la vecindad y la discontinuidad territorial con el Kaliningrad Oblast, la OTAN está llevando a cabo desde hace algunos años un despliegue permanente de aviones de interceptación, basados en Lituania, proporcionados por turno por los aliados que cuentan con estas fuerzas, España incluida, para llevar a cabo lo que en jerga militar se llama

---

(2) Varias naciones, singularmente los EEUU y también España, nunca aceptaron la anexión mencionada, y hasta mantuvieron el reconocimiento de diplomáticos que seguían representando a naciones formalmente inexistentes. Esto contribuyó en no pequeña medida a mantener vivo el espíritu de la independencia y facilitó el reconocimiento internacional de su independencia, que formalmente fue tan simple como un restablecimiento de relaciones diplomáticas.

*air policing* de las tres repúblicas, es decir la capacidad de despegar una pareja de aviones de combate en corto espacio de tiempo e interceptar cualquier vuelo no autorizado o sospechoso por cualquier motivo. Esta misión, bastante onerosa, es aceptada por los aliados sólo con bastantes protestas y considerable resistencia. Y lo que es peor, el ejemplo cunde: al expirar el tratado de defensa con los EEUU en septiembre 2006 sin renovación, Islandia ha solicitado a la OTAN una provisión de *air policing* semejante a la que disfrutaban las repúblicas bálticas (y Eslovenia, que es proporcionada por Italia como una extensión de la suya propia). Pero la petición de ayuda de estas naciones alejadas del centro de gravedad de Europa, y que por pequeñas difícilmente tendrán nunca capacidad autónoma de *air policing*, no está sin justificación: en septiembre del 2005, por ejemplo, un avión ruso SU-27 se destacó de un grupo de siete que volaba sobre el Golfo de Finlandia de San Petersburgo a Kaliningrado, penetró en el espacio aéreo de Lituania y se estrelló después de eyectarse el piloto. El incidente fue oficialmente atribuido a un fallo del sistema de navegación, pero la vulnerabilidad del espacio aéreo de las repúblicas bálticas quedó ilustrada, a pesar de que los interceptadores (alemanes esa vez) fueron debidamente lanzados pero no llegaron a tiempo.

## Estonia

Los particulares lazos culturales y afectivos de Estonia con Finlandia sobre todo, pero también con Suecia y otros países nórdicos, la ponen en cierta medida aparte de las otras dos repúblicas. Ha resistido la intensa rusificación de cincuenta años, y aunque la población étnicamente estonia es aproximadamente del 70%, siendo rusos la práctica totalidad del resto, los estonios han mantenido una intensa personalidad. La dominación soviética prohibió toda actividad marítima incluida la pesca, presumiblemente para prevenir evasiones o espionaje de su base naval en Tallin, pero los estonios han recuperado rápidamente la tradición marítima que hizo de Tallin, bajo el antiguo nombre de Reval, una de las ciudades hanseáticas, y han reconstruido en un tiempo asombrosamente corto una estructura comercial, sobre todo marítima (3), envidiable que ha impulsado la economía de este país escaso de recursos naturales a un honroso

---

(3) El entusiasmo y las prisas a veces jugaron malas pasadas, como el trágico naufragio del ferry «Estonia» en 1994, con 852 víctimas, entre cuyas causas se contaron una deficiente organización nacional de la Seguridad Marítima y una tripulación de escasa cualificación profesional.

puesto 40 en la lista de producto interior bruto en términos de poder adquisitivo (PPP), justo por detrás de Portugal y delante de Eslovaquia, pero sobre todo muy por delante de Rusia y de todas las demás repúblicas ex-soviéticas.

Como sus parientes del otro lado del Golfo de Finlandia, las fuerzas armadas de Estonia no han mostrado ningún interés en la estructura profesionalizada que hoy impera en toda Europa, y el servicio militar obligatorio es la base de su fuerza. Sin embargo en otros aspectos, las fuerzas armadas estonias se han esforzado en colocarse entre las más avanzadas. El año 2006 sometieron a aprobación en la OTAN la creación de un Centro de Excelencia de Guerra Cibernética, ofreciendo sus estudios y enseñanzas a personal militar de las naciones aliadas. El proyecto fue aprobado, pero estaba aún en período de instalación cuando ocurrieron los incidentes llamados del «Soldado de Bronce». El 27 de abril del 2007 las autoridades estonias decidieron retirar y llevar al cementerio un monumento al soldado soviético que, junto con una tumba del soldado desconocido (en realidad soldados conocidos), se encontraba en el centro de Tallin. Esta decisión, que fue objeto principal de debate e influyó poderosamente en los resultados de las recientes elecciones legislativas, las primeras por cierto en el mundo en las que se pudo votar por internet, originó fuertes disturbios provocados principalmente por ciudadanos rusos residentes en Estonia, así como el asedio en Moscú de la embajada de Estonia, motejando a la nación de «fascista» y otras



lindezas. Pocos días después comenzaron una serie de ataques cibernéticos dirigidos contra la infraestructura informática de la nación, pública y privada, y fueron de tal intensidad que llegaron a colapsar todas las comunicaciones, causando pérdidas de información y considerable perjuicio económico. Los ataques, que duraron dos semanas, fueron identificados, a pesar de estar sofisticadamente redirigidos, como provenientes de Moscú. Es de presumir que el ya considerable interés por la guerra cibernética se habrá agudizado en Estonia después de esta experiencia.

Más allá de las relaciones específicamente de Rusia con Estonia, el incidente señaló la «puesta de largo» de la nueva línea ideológica de Putin de reivindicación del pasado comunista y negación u olvido de sus horribles crímenes, que más adelante comentaremos.

## **Letonia**

La distribución étnica de Letonia no es hoy muy diferente de la Estonia (60% letones, algo más del 30% rusos, y el resto otras minorías), pero históricamente esta nación ha sido más heterogénea étnicamente que sus vecinas, con gran presencia de los caballeros teutones y otros pueblos a través de la hanseática Riga, y con ello el sentimiento nacionalista ha sido tal vez menos pronunciado. Esto no impidió que su proceso de independencia fuera casi idéntico en fechas al de las vecinas, pero tal vez explica que la integración de ciudadanos pertenecientes a la abundante minoría rusa haya sido mucho menos conflictiva. Tras algunos vaivenes, explicables por la gran inestabilidad política que ha hecho cambiar de gobierno a razón de uno al año en promedio de estos últimos, los únicos requisitos para un ruso –o de cualquier otra minoría, como ucranianos o bielorrusos– residente que quiera adquirir la ciudadanía son el conocimiento de la constitución y del idioma letón. Ello y el reciente acuerdo de fronteras con Rusia, mantiene felizmente la conflictividad con esta última a un bajo nivel.

## **Lituania**

La afinidad histórica de Lituania ha sido con Polonia. Con ella ha compartido hasta el siglo XX muchos avatares y la religión católica. Su distribución étnica es notablemente uniforme, con un 85% de genuinos lituanos, y el resto prácticamente dividido en partes iguales entre pola-

cos y rusos. Lituania, culturalmente bien anclada en centro-Europa, fue la primera de las tres repúblicas bálticas en proclamar su independencia (4), la primera en conseguir el retorno de las fuerzas rusas allí apostadas, y la primera en conseguir un acuerdo de fronteras, esto último quizá más sorprendente porque Lituania separa a Rusia (en combinación con Letonia o Bielorrusia) de su enclave en la antigua Könisberg, el Kaliningrad Oblast, cuya propiedad ha cambiado tan radical y frecuentemente de manos que lo menos que puede decirse es que sus fronteras son notoriamente discutibles. Sin embargo su nivel de conflictividad con Rusia, una vez superado el período inicial, ha sido muy bajo. Quizá demasiado bajo, podríamos decir con algún cinismo, pues este país ha sufrido en abril del 2004 la traumática experiencia, única en Europa, de la destitución del Presidente de la República, Rolandas Paksas, por prevaricación en beneficio de ciudadanos rusos (y suyo). Ello sin embargo ha sido hecho con pulcritud constitucional, por lo que tanto la autoestima nacional como la estima internacional de Lituania no han padecido.

## **EL GUAM**

La Organización GUAM para la Democracia y Desarrollo Económico toma su nombre de las cuatro naciones que constituyen este grupo regional, Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia. La existencia anterior de la Confederación de Estados Independientes (CIS), capitaneada por Rusia como sustituto de la entonces recién extinta URSS, y que incluye entre otros a los cuatro miembros del GUAM, indica con bastante claridad que el auténtico objetivo de esta última es establecer un foro de cooperación y discusión que las proteja contra las ambiciones dominadoras de la antigua sede imperial. De hecho su comienzo fue como un frente común de las cuatro naciones en debates dentro del CIS; posteriormente, y una vez que el GUAM adquirió vida propia, Uzbekistán se incorporó en 1999, consiguiendo así que el nombre cambiara a GUUAM, sólo para retirarse de nuevo en el 2005.

Los fines de esta organización regional, expresados en su nombre oficial, no pueden ser más loables, y ciertamente la región del Mar Negro-Cáucaso-Caspio está necesitada de foros de cooperación, tanto econó-

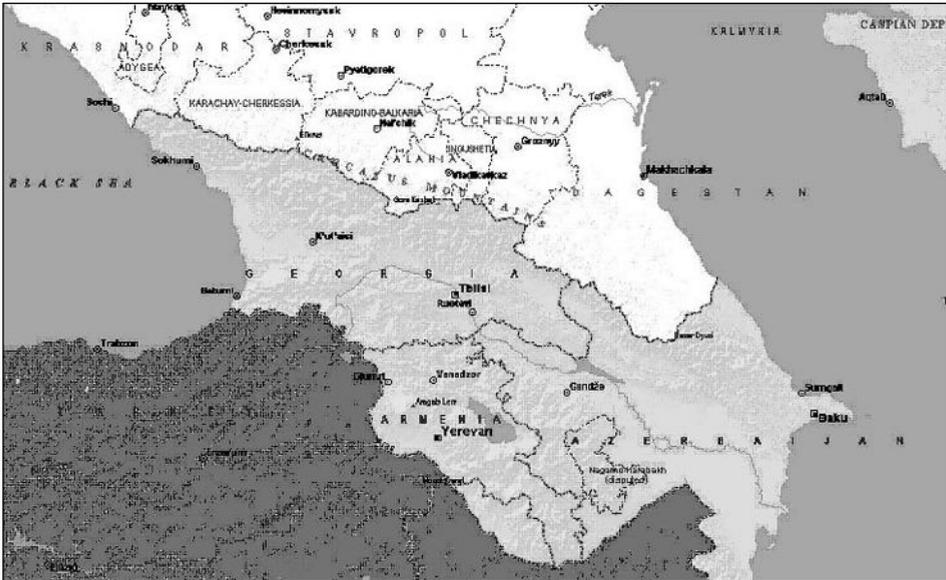
---

(4) Pero no la primera de la URSS. Ese honor recayó en Najchivan, el enclave autónomo de Azerbaiyán en Armenia.

mica como de prevención de conflictos. Pero el observador curioso no puede por menos que notar que las cuatro naciones constituyentes albergan sendos conflictos más o menos «congelados», que veremos al analizar cada una de ellas, y que en todos ellos la *longa manus* de Rusia es perfectamente perceptible, si no es el autor directo del conflicto, como en el que la enfrenta con Ucrania. Esto refuerza la idea antes apuntada de que los miembros del GUAM buscan mutuo refuerzo, pero no sólo dialéctico, sino también de un carácter más sólido.

## Georgia

Una secular historia como nación y una demografía compuesta casi exclusivamente por georgianos (85%, rusos 1,5%, el resto un considerable número de minorías internas o procedentes de otros vecinos) han permitido a Georgia sortear los problemas de afirmación nacional presentados por el proceso de la independencia sin mayores dificultades. Fue una de las primeras repúblicas en proclamar su independencia, su primer presidente, Zviad Gamsajurdia era un notorio nacionalista, y el segundo, Eduard Shevardnadze, aunque ex-ministro de asuntos exteriores de la URSS (con Gorbachov), de claras preferencias occidentales y democráticas. Pero la vocación occidentalista de sus primeros líderes y de la gran mayoría de la población, y su gran uniformidad étnica no fueron garantías suficientes de ausencia de problemas, que se reflejaron en una gran inestabilidad y en fuertes movimientos centrífugos en los años subsiguientes. No menos de tres regiones, Osetia del Sur, Abjasia y Adzharia pronto manifestaron deseos de independizarse a su vez, con mayor o menor fundamento histórico, y las violencias que esto originó hicieron a muchos georgianos abandonar las dos primeras, con lo que las minorías se convirtieron pronto en mayorías locales. En los tres casos, y en general en todo lo referente a Georgia, Rusia ha ejercido su tradicional *droit de regard* sobre las antiguas posesiones imperiales de manera descarada y mucho más intensa que en cualquiera de las otras repúblicas independizadas, con mediaciones no solicitadas entre partidos o facciones y con presencia de tropas rusas mucho más allá de lo razonable después de la independencia, algunas con el transparente disfraz de fuerzas de pacificación, con acciones como la emisión de una protesta formal por la visita del Presidente de los EEUU a Tbilisi, como si Georgia fuera todavía una provincia rusa, con la manipulación de los precios del suministro de energía en incluso su corte, en lo que Georgia



depende totalmente de Gazprom (5), o con embargos del agua mineral y el vino georgianos, importantísimas fuentes de ingresos para una nación aún poco industrializada.

Los enfrentamientos entre Rusia y Georgia han tenido también muchas y muy diferentes manifestaciones en el ámbito de lo violento. Rusia ha acusado a Georgia de apoyar a los rebeldes chechenos durante la segunda guerra de Chechenia (1999), y a su vez ha alentado los movimientos separatistas dentro de Georgia, tanto los de Abjasia y Osetia del Sur, vecinos de Rusia, como el de Adjara, lindante con Turquía, aunque con diverso éxito, en no pequeña medida precisamente por el factor de vecindad física, que no étnica, ya que en el caso de Georgia o cualquiera de sus regiones las minorías rusas son muy poco significativas.

La población de esta última región, Adjara, mayoritariamente georgiana pero de religión musulmana y que alberga una minoría turca, sin

(5) La identificación de Gazprom con el Kremlin, y su importancia como instrumento de éste, queda ilustrada por el hecho de que el Gobierno ruso controla el 50,002% de Gazprom, le ha adjudicado el monopolio de toda la exportación de gas ruso, está presidida por el vice-primer ministro Zubkov, y previamente por el actual presidente Medvedev, y ha sido autorizada a formar una considerable fuerza cuasi-militar de seguridad. Su influencia y alcance le han proporcionado el espectacular triunfo de poner en su nómina al anterior Canciller alemán, Gerhard Schröder (empleo que le ha valido el calificativo de «prostituto político» de un escandalizado político norteamericano).

duda bajo los efectos euforizantes de la independencia nacional georgiana pensó que a más emancipación más euforia, y al mando de un cabecilla con conexiones mafiosas, Aslan Abashidze, declaró pronto la independencia de una presunta micro-nación de menos de 3.000 Km<sup>2</sup> y 350.000 habitantes. Como en los casos de las otras dos regiones separatistas, los adjarios encontraron un oído amigo en Rusia y algún suministro de armamento desde la base militar rusa en Batumi, pero poco más por falta de una frontera común y a causa de lo autocrático del carácter de Abashidze, que pronto empezó a ser aborrecido por los propios adjarios. Aprovechando estas favorables circunstancias, el gobierno de Tbilisi optó por tomar sólo medidas económicas, la rebelión se deshizo pronto y Abashidze buscó refugio en Moscú con la protección de un acuerdo de no-extradición.

El caso de Osetia del Sur, y como consecuencia el de Abjasia, resultó más dramático, y llenó los titulares de la prensa internacional el pasado verano. Quizá alentado por su anterior éxito en Adjara, el Presidente de Georgia, Mikheil Saakashvili, que había sucedido en enero del 2004 tras un período de interinidad a un Shevardnadze depuesto de manera humillante, decidió hacer lo propio con Osetia del Sur, donde el conflicto estaba «congelado» desde 1991. Pero aquí la presión económica no parecía tan fácil de aplicar siendo vecino de su protectora Rusia, además de la sombra que proyectaba un largo historial de violencia independentista, por lo que decidió el uso de fuerza armada. El palacio presidencial de Tbilisi no debe ser un modelo de protección de la información, y para cuando en los primeros días de agosto Saakashvili, gozando de creciente impopularidad por otros motivos, lo que fue debidamente valorado por el Kremlin, decidió que era el momento de actuar con sus poco numerosas y bisoñas fuerzas adiestradas por instructores norteamericanos, las mucho más poderosas y curtidas (al menos en Chechenia) fuerzas rusas estaban preparadas. Pocos días antes, con la excusa de labores humanitarias, fuerzas de ferrocarriles –que en la doctrina militar rusa preceden a una ofensiva– habían penetrado en Osetia del Sur a través del túnel Roki, se unieron a las ligeras fuerzas rusas de paz que se encontraban en Osetia del Sur desde la semi-guerra de 1991 por acuerdo entre Rusia (principalmente), Georgia (poco) y la misma Osetia del Sur (encantada de tener consideración de nación aunque sea para esto), abrieron el camino a fuerzas más pesadas, y con la entusiasta colaboración de las guerrillas sur-osetias procedieron metódicamente a laminar las fuerzas terrestres georgianas primero, y tras entrar en Abjasia y desembarcar

en Poti, las fuerzas navales y las comunicaciones y otras infraestructuras de Georgia propiamente dicha después (6).

La Unión Europea, bajo la presidencia de Francia, lo que resultó una feliz coincidencia, pues el Presidente Sarkozy pudo invocar en su ayuda el peso de ambos mantos de responsabilidad, el europeo y el no menos considerable nacional francés, acudió al desafío, bien que tras un penoso período de parálisis, y tras duras negociaciones consiguió un acuerdo de alto el fuego que fue rápidamente puesto en vigor por Georgia y con bastante menos rapidez por Rusia, que incluso se permitió la desfachatez de reconocer la independencia de Abjasia y Osetia del Sur (7), enlazando esta descarada acción con las recientes de conceder indiscriminadamente la ciudadanía rusa a los ciudadanos de esas dos provincias.

Pero para poner la actuación rusa, unánimemente condenada como excesiva, en su debido contexto, hay que mencionar la Cumbre de la OTAN de Bucarest, celebrada el 2 y 3 de abril de 2008, y las estructuras energéticas que ofrecen a Europa a través de Georgia una alternativa al suministro ruso de gas y petróleo. En la Cumbre, el Presidente de los EEUU solicitó reuniones restringidas tanto de los Jefes de Estado o de Gobierno como de los Ministros de Asuntos Exteriores con asistencia sólo de los principales, sin asesores, para forzar una aceptación de las candidaturas de Ucrania y Georgia. Varios aliados europeos, singularmente Alemania y Francia, se opusieron, como ya habían dejado entrever, y lo único que consiguió el Presidente Bush fue una fórmula consensuada en la Declaración formal de la Cumbre que promete el MAP en un futuro indeterminado, y la subsiguiente adhesión al Tratado (8). Es plausible suponer

- 
- (6) Según el *International Institute for Strategic Studies* (IISS) las bajas georgianas han sido 295 muertos, de ellos 109 civiles, y 1500 heridos, además de tres patrulleros de misiles inutilizados y 150 piezas de diverso material pesado terrestre capturadas. Las bajas rusas fueron 71 muertos y 340 heridos, así como al menos siete, probablemente diez, aviones derribados.
- (7) Sólo Nicaragua ente todas las naciones de la ONU secundó este reconocimiento, compartiendo así con Rusia la cínica posición de no reconocer (correctamente) la independencia unilateralmente proclamada de Kosovo, pero tomar los argumentos de los que sí lo hacen para aplicarlos *ad pedem literam* al caso de las provincias secesionistas de Georgia.
- (8) *NATO welcomes Ukraine's and Georgia's Euro-Atlantic aspirations for membership in NATO. We agreed today that these countries will become members of NATO. Both nations have made valuable contributions to Alliance operations. We welcome the democratic reforms in Ukraine and Georgia and look forward to free and fair parliamentary elections in Georgia in May. MAP is the next step for Ukraine and Georgia on their direct way to membership. Today we make clear that we support these countries' applications for MAP. Therefore we will now begin a period of intensive engagement with both at a high political level to address the questions still outstanding pertaining to their MAP applications. We have asked Foreign Ministers to make a first assessment of progress at their*

que Rusia ha aprovechado este *impasse* para dejar constancia de que el futuro de Georgia, y por extensión de otras ex-repúblicas de la URSS con veleidades occidentales, lo decide la antigua sede imperial, y lo ha hecho antes de que una hipotética entrada en la Alianza hubiera puesto automáticamente en juego el Artículo 5 del Tratado de Washington de defensa mutua, con las catastróficas consecuencias que se pueden imaginar. Además, ha considerado cuidadosamente que Occidente está en mala posición para criticar la acción rusa desde una perspectiva ética, pues, las autoridades rusas, invocando implícitamente el caso de Kosovo, no han hecho sino aplicar los mismos argumentos y remedios a una situación según ellos similar, es decir de limpieza étnica de los sur-osetios por los georgianos (como los serbios hicieron con los albaneses), necesitando de una declaración de independencia para solventar el problema. El que Rusia se haya opuesto con ferocidad a la actuación de la OTAN en Kosovo y, más correctamente, al reconocimiento de su independencia años más tarde por los EEUU y varios aliados no parece que les produzca ningún trauma moral.

En cuanto al transporte de energía, el gasoducto Bakú-Tiblisi-Erzurum (BTE), que enlaza en el último lugar citado, en Turquía, con el futuro gasoducto europeo Nabucco (Erzurum-Baumgarten am der March, Austria, a través de los Dardanelos y los Balcanes), y el importante oleoducto Bakú-Tiblisi-Ceyhan (BTC), que comparte con el BTE el trazado hasta Erzurum y continúa hasta el puerto turco-mediterráneo de Ceyhan, fueron proyectados como una alternativa al virtual monopolio ruso del suministro a Europa del combustible de la zona del Mar Caspio, cuyos riesgos quedaron claros en los incidentes de Ucrania y Bielorrusia, además de ser una fuente independiente de la OPEC, y de eliminar del tráfico de los Dardanelos y Bósforo el equivalente de unos 350 petroleros al año. No era este el único trazado posible, pero las pésimas relaciones entre Armenia, por un lado, y Azerbaiyán y Turquía por otro, obligaron a alargarlo pasando por Georgia. La pérdida de negocio para Rusia, pero sobre todo la pérdida de una poderosa palanca de presión sobre Europa, cuando estos proyectos alcancen frucción, es considerable, tanto como para correr ahora riesgos políticos, económicos e incluso militares con tal de entorpecerlos. No es posible dudar de que este pensamiento estuviera también en la mente de los dirigentes rusos en el planeamiento y ejecución de la campaña de Georgia, que sin duda ha expuesto la vulnerabilidad de un trazado cuya integridad

---

*December 2008 meeting. Foreign Ministers have the authority to decide on the MAP applications of Ukraine and Georgia. (Bucharest Summit Declaration, para 23)*

depende de una segura y estable Georgia, de lo que las bases han sido así minadas. En las conclusiones se explorará con más detenimiento la cuestión energética, tanto en relación con Georgia como con otras ex-RSS.

## **Ucrania**

Si todas las repúblicas desgajadas del imperio han sido sentidas como amputaciones al territorio patrio, el caso de la separación de Ucrania ha sido uno de los más dolorosos, en no pequeña medida por ser la segunda más grande y la más populosa después de Rusia, y por ser su granero, que así fue Ucrania conocida en tiempos de la URSS. Desde que en 1654 el caudillo de los cosacos ucranianos, Khmelnytsky, jurara con todos sus nobles (menos un desconfiado) en Pereiaslav lealtad al zar, dos interpretaciones de la historia han sido transmitidas, teñidas naturalmente por el interés del intérprete. Para los rusos, el sometimiento fue voluntario e incondicional, para los ucranianos, condicionado a una lealtad recíproca que repetidamente echaron en falta siglos más tarde. De todos modos lo voluntario de la unión permitió a Ucrania mantener su personalidad incluso dentro de la URSS, con el raro privilegio –compartido sólo con Bielorrusia– de tener un asiento en la Asamblea General de las Naciones Unidas además del que correspondía a la URSS como tal. Toda esa historia ha permitido a los ucranianos, a pesar de tener una lengua fuertemente emparentada con el ruso, tanto que permite la comunicación directa, mantener una personalidad y sentido nacional que nada tienen que envidiar a los de Georgia y las Repúblicas bálticas. Pero a diferencia de esas otras naciones, Ucrania padece el problema que Huntington describe como el de un *cleft country*, país dividido o partido (9). Étnicamente Ucrania es muy uniforme (cerca del 80% son ucranianos), pero mientras que aproximadamente su mitad occidental, aproximadamente a poniente del Dnieper, es de religión uniata con obediencia a Roma, o cristiana occidental, y habla ucraniano, la oriental es ortodoxa y habla ruso. Esta división se refleja con gran exactitud en las elecciones, consiguiendo los dirigentes y partidos occidentalistas mucho mejores resultados en la mitad occidental, y lo contrario en la oriental. La situación se repite con gran fidelidad elección tras elección, y como resultado mínimas fluctuaciones en el electorado, fácilmente inducidas, ejercicio al que Rusia es adepta, producen sustanciales desplazamientos en la política exterior.

---

(9) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Samuel P. Huntington, Touchstone 1996.

En esta lucha de identidades, y en las correspondientes relaciones tormentosas con Rusia, requiere una mención especial Crimea. Si en Ucrania en general hay un 18% de rusos étnicos, en Crimea la proporción es del 55% (10), y los ucranianos sólo un 25%. Y es que la historia de esta región es muy diferente. Durante mucho tiempo estuvo bajo la influencia del imperio otomano, y los tártaros, principales habitantes de Crimea, profesaron la fe musulmana. A finales del siglo XVIII cayó bajo el imperio ruso, y rusa fue la influencia desde entonces. El régimen comunista no dudó en deportar en los 1940 a Siberia a la mayor parte de los tártaros crimeanos en un intento de erradicar la todavía existente simpatía por Turquía y cualquier asomo de nacionalismo local. Esta acción fue completada por Jruschov, que obtuvo en febrero de 1964 un decreto del Presidium del Soviet Supremo transfiriendo la administración de la península de la República Socialista Soviética de Rusia a la RSS de Ucrania, con la originalísima explicación de que se trataba de un regalo para celebrar el tercer centenario de la unión «indisoluble» de Ucrania y Rusia. Con ello, en realidad, lo que pretendían era confundir los sentimientos patrios y eliminar así lo poco que quedara de sentido identitario. Cuarenta años más tarde los tártaros están regresando al hogar de sus antepasados y estableciendo comunidades que se rigen por sus antiguas leyes y costumbres, pero la confusión de identidad entre los aproximadamente dos millones de habitantes de Crimea es considerable.

Este es el paisaje de fondo de uno de los varios conflictos que enfrentan a Rusia con Ucrania, el de la base naval de Sebastopol. Cuando Ucrania proclamó su independencia en 1992, con el apoyo de la mayoría de los crimeanos a pesar de su adscripción étnica (11), Rusia trató primero de sustraer Crimea a la nueva nación, aduciendo que su pertenencia a la República Socialista Soviética de Ucrania era artificiosa y, como mucho, puramente administrativa, argumento que como hemos visto no dejaba de tener cierta lógica. Cuando esta pretensión se mostró inviable por la resistencia de la Rada (Parlamento) ucraniana, redujeron la reclamación a Sebastopol y su distrito, considerados como parte intrínseca de la Flota del Mar Negro, que Rusia pretendía conservar como único here-

---

(10) Según fuentes ucranianas, otros lo elevan al 70%, aunque para decidir cuál es el dato más fehaciente habría que hilar fino diferenciando entre rusófonos y rusos étnicos, lo que es muy difícil en este contexto.

(11) Un año después, en un movimiento similar al antes descrito para Adjara, en Georgia, los crimeanos declararon su propia independencia de la independiente Ucrania a la que habían ayudado a emanciparse. Negociaciones hicieron volver las aguas a su cauce ucraniano.

dero de la URSS. Esto fue también disputado por Ucrania, que adujo que el 97% de los oficiales de la Flota había jurado fidelidad a Ucrania. Alguna razón no les debía de faltar, porque pronto se produjo el incidente del patrullero SKR-112, que izó la bandera ucraniana y huyó a Odessa, siendo perseguido y abordado por unidades rusas, pero aplaudido y apoyado por muchos otros; pocos días después, oficiales ucranianos tomaron posesión del nuevo buque de mando y control *Slavutych*. Las discusiones duraron cinco años, incluyendo intervenciones diplomáticas pero un tanto parciales de los EEUU, declaraciones unánimes de la Duma de irrenunciable soberanía sobre Sebastopol, un período de mando compartido, muchas declaraciones beligerantes de mandos navales y militares, y varias ocasiones en que a punto estuvieron de llegar a las manos seriamente.

Las discusiones llegaron formalmente a término con el Tratado de Paz y Amistad firmado en 1997. En él se atribuía a Rusia la mayor parte de la Flota del Mar Negro, junto con la propiedad del nombre, Ucrania conservaba una porción inferior, el 18,3%, y obtenía dinero en forma de condonación de deuda por el 41,7% que falta hasta un ecléctico 50%, así como por el armamento nuclear al que renunciaba, y conservaba la propiedad de Sebastopol, con la obligación de alquilarlo a Rusia por un período de 20 años prorrogable (pero que no va a ser prorrogado, según Ucrania) por un precio de 100 millones de dólares al año, revisables (al alza, naturalmente). Como resultado, de la Flota rusa del Mar Negro atracan en Sebastopol un crucero de la clase *Slava* (en occidente sería clasificado como destructor) ruso y otro ucraniano, tres destructores (es decir, fragatas), dos fragatas, una de ellas ucraniana, un buque de mando y control ucraniano, el *Slavutych* antes mencionado, un tanto incongruente en una marina tan modesta, y un número de unidades menores hasta un total de 50 rusas y 27 ucranianas, todo lo que queda de la antaño muy numerosa, aunque nunca tecnológicamente muy avanzada, Flota del Mar Negro.

Cuando el contrato expire en el 2017, Rusia no tendrá otra opción, si las cosas no cambian sustancialmente, que buscar una nueva base, para lo que por una serie de razones físicas no hay muchas posibilidades. Parece que la única viable es Novorossisk, de escasa capacidad y vulnerable al *bora*, un feroz viento que causa estragos en los buques atracados, dada la orientación de la base y su posición respecto a las montañas circundantes. Otras posibles localizaciones, en el Mar de Azov, como Taganrog, se han vuelto impracticables por la división de aguas en el Kerch, disputada por Rusia pero que hoy favorece a Ucrania al extremo de

darle el control absoluto de tráfico entre el Mar Negro y el de Azov. La decisión, pues, inevitable de Novorossisk está obligando a Rusia a un esfuerzo económico importante, para agrandar la base pero también para reemplazar el *hinterland* industrial que sirve a una marina que ha construido en Sebastopol todos los portaviones que ha tenido y tiene, y una considerable proporción de sus mejores unidades. El precio de no hacerlo sería renunciar a una presencia naval importante en el Mar Negro, o lo que es lo mismo, a una presencia militar y política importante en la zona del Cáucaso, a lo que no parece que Rusia estaría dispuesta.

El siempre intenso interés de Rusia en el *near abroad* –acentuado desde que Putin llegó al poder– encontró una nueva ocasión de manifestarse en las últimas elecciones presidenciales del año 2004. Viktor Yushchenko, occidentalista y promotor de la «revolución naranja», y Viktor Yanukovich, pro-ruso y apadrinado por el Presidente Kuchma, se disputaban la presidencia con muy similares fuerzas, típico de Ucrania como se ha visto. Unos primeros resultados favorables a Yanukovich fueron disputados por el bando naranja, tachados de manipulados por observadores internacionales, que aportaron pruebas de irregularidades, y finalmente declarados ilegales por el Tribunal Supremo. Tras unas difíciles negociaciones se acordó, con la aquiescencia incluso de Kuchma, celebrar de nuevo las elecciones... con grandes protestas de Putin, cuya incumbencia en este asunto no resiste el más mínimo análisis objetivo. El resultado claramente favorable, como era previsible, a Yushchenko ha dejado la amistad ruso-ucraniana –que debía estar basada en el principio de no-intervención– en un nivel francamente mejorable, y a un Putin humillado que no tardó en tomarse cumplida venganza. En diciembre del 2005 Gazprom subió a Ucrania el precio del gas de 50\$ a 230\$ los mil metros cúbicos. La no aceptación de Ucrania fue contestada con el cierre del suministro en lo más crudo del invierno, lo que además afectó a Polonia, Austria y otras naciones de centro-Europa, y Ucrania reaccionó desviando el gas que iba a Europa (a través de un tendido distinto) para su propio uso, cortándolo así a Europa. Posteriores negociaciones permitieron lograr una solución en la que ambos lados lograron salvar la cara acordando un precio en 100\$, pero las maneras exhibidas por Putin quedaron como muestra de sus escasos escrúpulos a la hora de imponer su voluntad, con Gazprom como una herramienta más de política internacional, y como heraldo de nuevas injerencias. Efectivamente, a finales del 2007 hubo nuevas elecciones debido a las inestabilidades que parecen inevitables en Ucrania, y Putin eligió el (in)oportuno momento en que la votación para Primer Ministro (finalmente Yulia Timoshenko de nuevo) estaba siendo disputada

en la Rada a causa de errores o manipulaciones en el sistema de votación, para lanzar nuevas amenazas de cortar el gas si no se pagaban pronto las deudas. Y de nuevo, el cambio de año de 2008 a 2009 ha vuelto a repetir el conflicto, temporalmente solucionado con un acuerdo que durará, presumiblemente, un año. La lamentable coincidencia de la expiración de los contratos con los días más fríos del año no es buen augurio para unas negociaciones serenas y reposadas.

Finalmente, y más reciente en la lista de problemas ruso-ucranianos, la frustración en la Cumbre de Bucarest de los deseos americanos de incorporar pronto en la OTAN a Ucrania y Georgia como aliados, fue celebrada por Moscú como una victoria, tal vez interpretando que en alguna medida se había debido a sus renovadas amenazas de reducir o cortar el gas si se consumaba tal paso. Con ánimo de redondearla y de aprovechar lo que percibieron como un buen momento psicológico, decidieron dar a Georgia la lección que en ese apartado se explica. Ucrania, como fiel compañero del GUAM y, más importante, del viaje hacia la OTAN y la UE, amenazó con impedir la entrada en Sebastopol de los buques de guerra rusos que participasen en el ataque a Georgia, pero tal amenaza resultó un tanto hueca, pues fue emitida cuando la mayoría ya había regresado, y no se llegó a poner en vigor con el resto, a pesar de que a la luz del derecho internacional hubiera sido ciertamente viable.

## **Azerbaiyán**

La distribución étnica en el sur del Cáucaso, donde Azerbaiyán ocupa una parte importante, tiene poco que envidiar al centro de los Balcanes, que a principios del siglo pasado pusieron de moda en Europa un postre de frutas llamado «macedonia» en alusión a la mezcla de pequeños enclaves étnicos. Azerbaiyán, como resultado de los flujos y reflujos de los imperios seleúcida, sasánida, bizantino, califatos omeya y abasida, imperios otomano y ruso, todos deseosos de dominar una zona estratégica para las comunicaciones entre oriente y occidente, ha quedado consolidado como un territorio discontinuo, con un enclave de etnia azerí entre Armenia, Irán y Turquía, el Najchivan, y con un enclave mayoritariamente armenio, el Alto Karabaj (12) de unos 200.000 habitantes, como un *ban-*

---

(12) Como el periodismo ha tomado la transliteración del cirílico por traducción, el nombre con que es conocido en España ha pasado a ser Nagorno-Karabakh (del ruso *Нагорный*, tierra alta).

*tustán* en el centro de Azerbaiyán, que ha sido y es la mayor fuente de los problemas que han plagado la historia reciente de esta nación. El número de minorías censadas es no inferior a quince, con otras tantas lenguas habladas, aunque, excepto en el Alto Karabaj, la etnia azerí domina absolutamente. La lengua es mutuamente inteligible con el turco, al que siguió en la adopción del alfabeto latino, y la religión mayoritariamente musulmana.

El problema del Alto Karabaj se remonta considerablemente en el tiempo, formando parte de un conflicto más amplio que históricamente ha enfrentado al imperio ruso con la Sublime Puerta por el control del Cáucaso. El actual período agudo comenzó poco antes de la disolución de la URSS, y continúa hoy con los herederos de aquellos imperios, Rusia y Turquía, apoyando respectivamente a (o más bien librando la misma batalla de siempre por medio de los *proxies*) Armenia y Azerbaijan, dando armas y adiestramiento a los contendientes, y profiriendo amenazas desde posiciones oficiales que han llegado a incluir la expresión «Tercera Guerra Mundial» sin ninguna intención de hipérbole. Otros actores en este drama son Irán, que también apoya a los azeríes, pero compite con Turquía por influencia sobre ellos, y la considerable diáspora armenia en EEUU y en Europa, que libra una batalla de propaganda que ha conseguido al menos envenenar las relaciones entre Turquía y sus aliados EEUU y Francia, provocando el año 2007 en la Cámara de Representantes de EEUU por presiones del influyente *lobby* armenio, y este año en Francia a iniciativa de un diputado de origen armenio, resoluciones extemporáneas declarando genocidio la innegablemente numerosa muerte de armenios a manos del hoy inexistente imperio otomano en 1915 durante la primera Guerra Mundial. Es posible, y ciertamente esa ha sido la intención, que la invocación del genocidio armenio haya alienado el apoyo que en otras condiciones cabría esperar diesen a Turquía sus aliados occidentales si el conflicto llega a más.

Rusia en particular –a diferencia de Turquía, cuya posición tiene las solidez de los lazos étnicos, culturales y religiosos con los azeríes– juega un complicado papel, no muy diferente del baile del rigodón, alternando pasos adelante, atrás y laterales. Sus simpatías nacionales son, como está dicho, con Armenia, pero durante estos últimos años ha encontrado conveniente demostrar de vez en cuando acercamiento a Azerbaiyán con objeto de tener controlada a Armenia, a la que semejante movimiento llena de ansiedad, y de limitar la indeseada influencia de Turquía e Irán. El resultado de estos bailes ha sido una inestabilidad crónica en Azerbaiyán,

paradójicamente combinada con el extraño fenómeno de una presidencia de República hereditaria, pues el año 2003 el Presidente Heydar Aliyev nombró Primer Ministro a su hijo Ilham, que accedería a la presidencia cuando Heydar quedó incapacitado falleciendo poco después (13).

Las perspectivas de resolución del conflicto del Alto Karabaj no son optimistas. La recurrencia de las explosiones de violencia estos últimos años, y la falta de acuerdos sólidos, más allá del ocasional acuerdo de alto el fuego temporal, garantizan que «descongelaciones» episódicas del conflicto seguirán ocurriendo, con un alto potencial de que alguna de ellas involucre a otros jugadores de más estatura.

## **Moldavia**

La antigua Besarabia tiene unos lazos culturales con la vecina Rumanía que solamente se veían traicionados en los tiempos en que perteneció a la URSS por el uso del alfabeto cirílico para el mismo lenguaje. No es, pues, sorprendente que la primera medida de orden cultural que Moldavia tomara tras la independencia fuese la adopción del alfabeto latino y la denominación de su lenguaje como «rumano». Pero estos afectos nacionales no son compartidos por todos los ciudadanos moldavos, y, precisamente temiendo una unión más íntima con Rumanía, los habitantes de Transdniestria (unos 550.000), de etnia mayoritariamente rusa y ucraniana (etnias que suman el 20% del total nacional, pero en sus dos terceras partes concentrados en esta relativamente pequeña zona), proclamaron la independencia a la disolución de la URSS, y se dieron tanta prisa en ello que lo hicieron antes que Moldavia propiamente dicha. Esta proclamación no fue sino el heraldo de un conflicto que aún hoy está enquistado, con recurrentes enfrentamientos armados, a menudo sobre delimitaciones fronterizas mal definidas o no acordadas.

La emancipación de este estrecho y largo valle, que ocupa la mayor parte de la zona fronteriza entre Moldavia y Ucrania, no ha sido internacionalmente reconocida (14), y se la considera formalmente parte integrante de Moldavia, pero en la práctica funciona en completa independencia con

---

(13) Parece un fenómeno creciente: la dinastía Aliev de Azerbaiyán se une a la Kim II de Corea del Norte, a la Assad de Siria, y a la Castro en Cuba.

(14) Aunque las flamantes nuevas repúblicas de Osetia del Sur y Abjasia, a su vez reconocidas sólo por Rusia y Nicaragua, se han apresurado a hacerlo, por razones fácilmente comprensibles pero poco respetables.

la benevolente colaboración rusa. Rusia mantiene en su capital, Tiraspol, un consulado que emite pasaportes rusos a petición, y de manera similar a lo sucedido en las provincias secesionistas de Georgia, mantiene en Transdniestria una fuerza de pacificación sin otro mandato que el suyo propio. No puede por tanto sorprender que el régimen de la secesionista república, que mantiene los símbolos y simpatías comunistas bajo un delgado barniz democrático, haya expresado su preferencia por reintegrarse al familiar seno ruso. Si esto no ha ocurrido todavía es por la desafortunada circunstancia de que la Transdniestria no tiene fronteras con Rusia, sino con Ucrania, nación no muy partidaria de semejantes movimientos, pero esto no será a largo plazo un obstáculo para Rusia, que ya tiene en el Kaliningrad Oblast un modelo a seguir de territorio inconexo.

Esta preferencia la plasmó en un referéndum convocado en septiembre 2006 para incorporarse a la Federación Rusa, que fue aprobado por una gran mayoría, objetado por los EEUU y la Unión Europea, y apoyado por Rusia, que invocó en su apoyo el caso de Montenegro, de más que dudosa aplicación, y el de Kosovo, aún entonces sin haber llegado al extremo de la independencia que luego proclamó, pero que ya se percibía como desafortunado resultado del plan Ahtisaari, ejemplo tampoco de mucha aplicación al caso de Transdniestria. Sin embargo, una vez conseguido el efecto buscado de refrendo del proyecto de unión con Rusia, nada ha sucedido, ni Rusia ha hecho ningún movimiento para hacerlo efectivo, ni tampoco ha retirado las fuerzas de paz presentes en Transdniestria.

Cabe preguntarse qué interés, más allá de la habitual expresión del tradicional *droit de regard*, tiene Rusia en ese pequeño territorio, de muy escaso interés económico, y que envenena sus relaciones con Moldavia y otras naciones, en defensa del cual no ha dudado en utilizar su tradicional arma, la subida del precio del gas a Moldavia, interés sin embargo que no llega a tanto como para aprovechar una solución permanente a su favor, como sería aparentemente la integración. La única respuesta posible es que sólo quiere una razón –o más bien pretexto– para mantener una considerable fuerza militar «al otro lado» de Ucrania, que, a ojos de un estratega ruso podría suponer un freno a la hipotética integración de Ucrania en occidente.

## **Bielorrusia**

Las relaciones entre Bielorrusia y Rusia son un caso de amor-odio en el seno de una familia que harían las delicias de un psiquiatra de nacio-

nes. O simplemente de personas, pues es la personalidad del Presidente Alexander Lukashenko la que ha dominado y domina todos los inconsistentes giros en política exterior, sobre todo respecto a Rusia, además de dominar férreamente la interior, al extremo de haber ganado holgadamente el remoquete de «último dictador de Europa», y su sistema político una «tiranía» (Lukashenko, tratando de rebatir lo que debe considerar un tanto vejatorio, dice de sí mismo simplemente que su estilo de gobierno es autoritario).

Históricamente la Rusia Blanca estuvo en la órbita cultural de Polonia y Lituania, pero a hora de la disolución de la Unión Soviética su rusificación era ya total. Sus vicisitudes, sin embargo, en aquellos primeros años, no fueron muy diferentes de las de la mayor parte de las repúblicas secesionistas, incluyendo el hecho cultural, en este caso el uso de la lengua bielorrusa, entre los factores de afirmación nacional. Pero había otros factores particulares que impulsaron a los bielorrusos hacia la independencia. El desastre de Chernóbil, que afectó no sólo a Ucrania sino a buena parte de Bielorrusia, y el descubrimiento en 1988 en Kurapaty de una fosa común con no menos de 30.000 cadáveres, muertos a manos de la NKVD (15), en un caso de limpieza étnica no muy diferente del más famoso y muy anterior descubrimiento de Katyn en Polonia, fueron combustible para un fuego nacionalista que hasta entonces sólo había tenido como expresión la pertenencia como nación diferenciada a la Asamblea General de las Naciones Unidas, honor compartido en la URSS sólo con Ucrania. Étnicamente la mayoría de bielorrusos es considerable (más del 80%), lo que favorece el sentimiento identitario, pero la extensión de la lengua es mucho menor (37% del total).

Desde la disolución hasta 1994 la evolución de Bielorrusia siguió, pues, el modelo de otras repúblicas, tal vez siendo Ucrania el más próximo. El partido comunista fue ilegalizado (aunque más tarde re-legalizado), el armamento nuclear devuelto a Rusia tras declaración de no-nuclearización, se incorporó a la OSCE (cuando aún se llamaba CSCE) y a otras organizaciones internacionales, singularmente el *Euro-Atlantic Partnership Council* de la OTAN. Pero esta línea política pro-occidental promovida por el primer presidente Shushkevich encontró serias dificultades en el pro-comunista

---

(15) El caso es todavía contencioso. Las ejecuciones tuvieron lugar durante la II Guerra Mundial, y la atribución a la NKVD es disputada por los que sostienen que fueron los alemanes, y que los ejecutados fueron judíos. Naturalmente la defensa de una u otra teoría no se basa en argumentos objetivos, sino que está ideológicamente cargada. Lukashenko no se ha referido nunca públicamente a este asunto.

Primer Ministro Kevich, que culminaron en la mutua destrucción política de ambos en 1994 y, tras el brevísimo paréntesis del Presidente Grib, el poder cayó en manos de Lukashenko. Lo literal de esta expresión fue pronto visible con las sucesivas reformas constitucionales aprobadas en referendos que dieron al Presidente la facultad primero de disolver el Parlamento, y más tarde de renovar su mandato indefinidamente, facultades que sigue ejerciendo con entusiasmo catorce años más tarde. Sus maneras caprichosas y dictatoriales fueron puestas de manifiesto muy claramente en la famosa «crisis de las embajadas»: Lukashenko, para llevar a cabo cierto proyecto de urbanización, ordenó, en abierto desafío a las leyes y costumbres internacionales, a todas las embajadas en una zona que desalojaran los edificios de su propiedad. El escándalo fue mayúsculo, las naciones llamaron a consulta a sus embajadores, y Lukashenko entabló con ellas un pulso... que naturalmente perdió.

Otros asuntos sometidos a sucesivos referendos fueron la adopción de la lengua rusa como oficial y la intensificación de las relaciones con Rusia, después de que la CIS, de la que Bielorrusia fue uno de los fundadores más entusiastas, mostrara su ineficacia. Esta intensificación, siempre apoyada por referendos que una vez tras otra confirmaban –no sorprendentemente– lo sabio de las disposiciones presidenciales, llegó a adquirir un tono patético, con Lukashenko asegurando que la unión con Rusia estaba al caer (en 1996 sólo faltaban dos meses, en 1997 firmó un acuerdo de integración con Yeltsin, en 1999 se creó la Confederación ruso-bielorrusa de la que Lukashenko sería presidente, pero que nunca entró en vigor, y, para acortar la larga lista, en mayo de 2008 ha declarado que V. Putin sería el Primer Ministro de la Confederación (16). Todos estos intentos han sido recibidos por Rusia, fuera Yeltsin, Putin o Medvedev el presidente, con indulgente desinterés, sin oponerse a ellos –la declaración de 1996 tuvo lugar en la propia Duma de Moscú, y en otros casos no ha faltado la firma del presidente ruso– pero sin hacer el más mínimo esfuerzo ni siquiera referirse a ellos con posterioridad a la declaración (17). Con estos antece-

---

(16) *The Belarusian president said Tuesday he had named Russian Prime Minister Vladimir Putin the prime minister of the Russia-Belarus alliance. Russia and Belarus signed an agreement in 1996 that envisaged close political, economic and military ties, but efforts to achieve a full merger have foundered. Structures of the alliance have limited powers. The meaning of the move Tuesday by Belarusian President Alexander Lukashenko was not immediately clear.* Associated Press, Minsk, Belarus, 27 Mayo 2008.

(17) Eso sí, las vergonzosas elecciones que Lukashenko amaña descaradamente, denunciadas entre otros por organizaciones tan poco sospechosas como la OCDE, son declaradas rutinariamente por Moscú como «limpias».

dentos puede aventurarse sin miedo a equivocación que el interés por la unión desaparecerá cuando Lukashenko se convenza definitivamente de que él no será nunca el presidente de la Confederación, con o sin Putin de primer ministro, y ciertamente no sobrevivirá al retiro de Lukashenko. Mientras tanto el aislamiento de Bielorrusia sigue creciendo: no ha sido admitido en la Organización Mundial del Comercio, no pertenece al Consejo de Europa, y, aunque no es posible la expulsión, la OTAN dejó hace algún tiempo de invitarla a las reuniones del EAPC en sus versiones política y militar.

Tras estos teatrales movimientos de Bielorrusia hacia Rusia, sin embargo, yace una realidad de mutua dependencia económica. El mayor volumen de las exportaciones e importaciones de todo tipo de Bielorrusia es hacia y desde Rusia, con gran diferencia sobre el resto. Pero más importante, sobre todo para un observador europeo, Rusia exporta el 20% de su gas natural a Europa, procedente de la península del Yamal («fin del mundo» en la lengua local) en Siberia, a través de Bielorrusia, además de utilizar la misma conducción para vender gas a la misma Bielorrusia. Ahora bien, Gazprom, la gigantesca empresa estatal de energía, adjudica los precios basada en consideraciones no estrictamente de mercado, por decirlo suavemente. La línea comenzó su servicio en 1997, y el precio que pagaba Bielorrusia hasta el 2006 era de aproximadamente 47\$ los mil metros cúbicos, una fracción del que pagaba Alemania, Polonia y Lituania, los principales clientes de la línea, pero también mucho menos que otros clientes «especiales», como Moldavia (170\$), Georgia (325\$), Ucrania (100\$ después de la entonces reciente subida) o Armenia (110\$), servidos por diferentes líneas, y todos con diferentes precios entre sí. Cuando Gazprom, o el Kremlin, que tanto monta, anunció que a la expiración del vigente contrato los precios subirían hasta tarifas internacionales, el enfado bielorruso fue considerable, además de que el anuncio fue hecho a finales de año, sin tiempo para buscar una alternativa –ya de por sí difícil para Bielorrusia, que no tenía otro amigo en el mundo que su tirano– antes de que el frío del invierno recordara vivamente a todos los bielorrusos los problemas de las malas compañías que Lukashenko cultiva para su ambición personal. Tuvo que llegar el 31 de diciembre por la noche, límite del contrato, para que Lukashenko aceptara un precio doble del anterior. Pero la última palabra no se había dicho aún, y el dictador debió pensar que todavía tenía cartas en la manga. Tres días más tarde exigió pago de aranceles por el petróleo que circula paralelamente al gas, que supone el 12,5 % del consumido por la UE, y en vista de la negativa rusa a pagarlo –legalmente intachable, por otra parte– decidió el 8 de

enero cerrar la llave del oleoducto, afortunadamente sin grave daño inmediato para Europa que cuenta con reservas estratégicas suficientes. Finalmente, habiendo conseguido concitar la hostilidad de tirios y troyanos, sin ningún recurso que hacer valer para resistir las imposiciones de Gazprom-Rusia, una vez más, un Lukashenko humillado tuvo que transigir.

La índole de estos enfrentamientos hace presagiar que serán recurrentes. No es de esperar que Lukashenko acepte, no digamos impulse, reformas en su sistema político que lo hagan más aceptable para occidente, y el único amigo que parece últimamente haber añadido a su escasa lista de teléfonos es Hugo Chávez, siempre presto a ayudar a un colega autoritario en apuros. Su unión con Rusia, tome la forma que tome, aunque culturalmente plausible, no se ve favorecida por la presencia en Minsk de un personaje de la catadura del actual presidente, a quien incluso los rusos, habitualmente nada remilgados en estas cosas, parecen considerar como un pariente poco recomendable.

## **Armenia**

La mayor parte de los factores que conforman hoy la situación geopolítica de Armenia, y en particular el objeto de estas páginas, su relación con Rusia, han aparecido ya al mencionar el conflicto del Alto Karabaj, problema que trasciende la suerte de 200.000 armenios que viven en medio de Azerbaiyán. En realidad es el punto focal de una lucha por influencia y dominio por parte de fuerzas mucho mayores que las locales. La situación actual de este quintaesencial «conflicto congelado» es que el Alto Karabaj funciona en la práctica como nación independiente, con la anuencia de los EEUU y Rusia, pero sin su reconocimiento oficial ni el de prácticamente nadie, porque incluso Armenia propiamente dicha no está feliz con una situación que complica su recuperación política y económica (18), y ello a pesar de que nada menos que dos de sus presidentes recientes proceden del Alto Karabaj.

La población, de una uniformidad étnica inigualada en el Cáucaso, o, para el caso, en ninguna de las antiguas RSS, tiene por ello un agudo sen-

---

(18) Un interesante modelo de la futura evolución de las relaciones entre Armenia y el Alto Karabaj lo encontramos probablemente en las que unen hoy a Serbia con la República Serpska, parte autónoma de Bosnia-Herzegovina: simpatía popular y ayuda soterrada, pero distanciamiento oficial.



timiento nacionalista, que le ha llevado a la hostilidad hacia Azerbaiyán y Turquía, esto último agravado por el genocidio, como los armenios insisten en que se llame, que el Imperio Otomano perpetró contra sus ciudadanos de esa etnia durante la II Guerra Mundial. La diáspora armenia, inusualmente numerosa, distribuida e influyente, ha conseguido en el 2006 en Francia la adopción de una resolución declarando delito punible la negación del genocidio armenio, ejemplo que han seguido otras como Suiza, donde ya ha producido al menos una condena; en los EEUU una declaración del Congreso condenando el genocidio; y en general la división de las naciones que, en muchos casos se han visto forzadas a tomar partido en un debate de imposible solución (19), pues Turquía lo ha tomado con un espíritu nacionalista que la fuerza a negarlo, a pesar de que los hechos ocurrieron durante el Imperio Otomano y bajo el mandato del partido Sociedad para la Unión y Progreso (CUP), más conocido como de los

(19) En España, el Parlamento vasco, en una decisión incongruente con sus responsabilidades que evidentemente no alcanzan el ámbito internacional, ha condenado también el genocidio, coartando y dificultando así una toma de posición del Gobierno de España, que ahora aparecería como una reacción o consecuencia de aquélla. (Boletín del Parlamento Vasco núm. 99, pág. 16312, de 22 Abril 2007).

«jóvenes turcos», imperio y partido con los que la actual nación, fundada *ex novo* por Mustafá Kemal, y los actuales partidos turcos, sin duda más democráticos, deberían sentir escasa solidaridad.

La agudización de este debate puede acabar siendo contraproducente para Armenia, que todavía puede presumir de buenas relaciones con casi todo el mundo (Azerbaiyán y Turquía exceptuados), algunas de las cuales podrían envenenarse por ello. Hoy mantiene muy buenas relaciones con Rusia, que, a pesar de no tener frontera común mantiene con el contenido de ambos una guarnición militar en Gyumri (que tiene el valor simbólico de que durante la I Guerra Mundial estuvo ocupada por los otomanos). Debido a la enemistad con Turquía parece innecesario decir que goza de particulares buenas relaciones con Grecia, pero también con Francia (gracias en parte a Charles Aznavour[ian], el cantante franco-armenio) y en general con la Unión Europea. Es miembro activo del EAPC, donde, caprichos del orden alfabético, se sienta al lado de Azerbaiyán, y cuyas reuniones aprovecha para sus denuncias favoritas.

## **LOS «-STAN» Y LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN DE SHANGHAI**

Las cinco repúblicas ex-soviéticas de Asia central, Turkmenistán, Kazajstán, Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán comparten ciertas características consecuencia de su historia, como la cultura túrquica (menos el último, relacionado con la irania), la religión musulmana, la ruta de la seda, que los relacionó este-oeste, y el haber sido escenario del famoso «Gran Juego» (*Great Game*) que enfrentó a los imperios ruso e inglés durante buena parte del siglo XIX por el control de una zona que Rusia quería fuese la llave del Océano Índico. Hoy, tras la independencia, que no suscitó un gran entusiasmo en ninguno de ellos, y tras un período inicial en algunos casos, como el de Kirguistán, un tanto convulso, forman unas repúblicas relativamente estables. Demasiado, tal vez, pues sus gobernantes tienden al autoritarismo y la permanencia. Tal es el caso, por ejemplo, de Nursultán Nazarbayev, presidente de Kazajstán, la más grande y rica de ellas, que lleva en el poder ininterrumpidamente desde la independencia y que recientemente ha introducido una cláusula en la constitución que limita los mandatos de los sucesivos presidentes... pero no a él, que podrá presentarse cuantas veces quiera, por el bien de la nación. También han firmado las cinco un acuerdo de desnuclearización, aunque con la destructiva salvedad de permitir el tránsito de armamento nuclear ruso.

Dos de estas naciones, las ribereñas del Caspio Turkmenistán y Kazajstán, tienen unas reservas de gas que suman el 50% más que Arabia Saudí, y de petróleo aproximadamente un tercio de las considerables reservas de Irak (20). Pero la delimitación de las explotaciones entre éstas, Rusia, Azerbaiyán e Irán todavía no ha sido acordada, siendo el principal punto de desavenencia si el Caspio es un gran lago o un pequeño mar (que tienen diferente tratamiento en derecho internacional). Ello de momento sólo ha producido como efecto el anuncio de Kazajstán de dotarse de una fuerza naval, pero a largo plazo, si el acuerdo no llega, cuando las explotaciones vayan acercándose a sus límites, podrá ser una fuente de conflictos. Otra iniciativa de Kazajstán ha sido el anuncio de un estudio para construir un canal del Caspio al Mar de Azov (en suelo ruso, por tanto) que abarataría costos de transporte de toda clase de mercancías, incluyendo indudablemente los combustibles.

Todos estos estados, excepto Turkmenistán, pertenecen con Rusia y China a la Organización de Cooperación de Shanghai (SCO), que cuenta como observadores a Irán, Pakistán, India y Mongolia, y, aunque ni siquiera con estatus de observador, Bielorrusia se ha promocionado para formar parte de este grupo, fiel a su tendencia de tratar de atarse a alguien más fuerte, pero, siguiendo su triste sino, sin ninguna posibilidad de ser aceptada. El propósito de la SCO es ofrecer un foro de discusión sobre los problemas de seguridad en la zona, con énfasis en el terrorismo, separatismo y extremismo, pero en declaraciones que han venido haciendo sus dirigentes se excluye deliberadamente toda idea de formar un bloque militar. Sin embargo, dado el objetivo básico, los ejercicios militares son una herramienta indispensable, y ya se han celebrado varios de considerable envergadura que pudieran hacerla evolucionar hacia una organización militar compartida y estable, según algunos observadores. Fundada en el año 2001, ha mostrado una considerable vitalidad que la coloca en un plano superior a los otros numerosos intentos de estructuras internacionales o supranacionales que siguieron a la disolución de la Unión Soviética, habiéndose reunido todos los años desde entonces a nivel de Jefes de Estado y al de Jefes de Gobierno (pero sólo a esos niveles, lo que ilustra la carencia de una estructura permanente), y su agenda ha ido creciendo para incluir cuestiones sobre todo energéticas y otras del ámbito económico.

---

(20) *Asia Central en el fluido horizonte estratégico de la UE*, Augusto Soto, DT Real Instituto Elcano, 21 Junio 2007, pág. 7.

Un objetivo inconfesado de la SCO, pero bastante en evidencia, es reducir la influencia norteamericana en Asia Central, y en última instancia evitar la intervención de los EEUU o de la OTAN en cualquier situación de crisis en la zona, situación nada improbable dado el ascenso de los movimientos terroristas islámicos. Consistente con los no confesados fines, en el 2005 la SCO solicitó la retirada norteamericana de Asia Central. También parecen ligadas con la pertenencia a la SCO las acciones de Uzbekistán de cerrar una base aérea americana, y la abusiva subida de precio por Kirguistán de las de su territorio (lo ha centuplicado de una vez).

En el campo energético, la SCO proporciona un foro de discusión para los importantes nuevos proyectos de transporte de gas y petróleo desde los yacimientos rusos y uzbekos a las sedientas China e India, que se mencionarán en un contexto más amplio en las conclusiones finales.

La expansión del SCO para incluir algunos de los observadores es objeto de mucha vigilancia desde Turquía y en general desde los EEUU y Europa. Rusia vería con buenos ojos la adhesión de Irán, que contribuiría a controlar el extremismo islamista en la zona, pero a China no le entusiasma apadrinar un país con presuntos planes de proliferación nuclear. India sería otro nuevo miembro favorito de Rusia, pero sus simpatías pro-occidentales hacen su adhesión difícil, y China lo vetaría si no se admite al inestable Pakistán al mismo tiempo, lo que no es del agrado de Rusia, aparte de que impediría cualquier progresión hacia una estructura militar común, dado el larvado estado de guerra entre los dos. Turkmenistán, el único de los «-stan» aún ausente, sería también para Rusia una adición deseable, ya que ayudaría a girar la agenda más decididamente hacia la cuestión energética, gracias a sus inmensas reservas de gas. En definitiva, Rusia es partidaria de la evolución del SCO en el sentido de adquirir más miembros, un tono más militar, y una fuerte agenda energética, y de esta manera hacerse con una herramienta para promocionar su influencia global. China, el otro líder, está más interesada en resolver los problemas locales, muy relacionados con los problemas demográficos y sociales de sus regiones colindantes, y hacerlo de un modo menos militante, sin buscar antagonismos, que China considera innecesarios, con occidente.

## **CONCLUSIÓN**

Los movimientos que hemos podido presenciar a principios del año pasado en el Kremlin habrían sido merecedores de más comentario del que han suscitado. Tras un segundo, y según la constitución último, mandato

presidencial de Vladimir Putin, en el que ha ido poniendo las nuevas bases ideológicas de un régimen que no tenía en principio otras a las que agarrarse que la magra herencia de Yeltsin o la simple aceptación de los valores occidentales, éste señaló a su sucesor («designó» no sería la expresión adecuada, pero expresar quién es su favorito y apoyarle claramente es lo más próximo a ello sin ser ilegal). Dmitri Medvedev, el señalado, que poco antes era presidente de Gazprom, se apresuró a declarar que, de ser elegido, nombraría a Putin su Primer Ministro, quién mejor con tamaña experiencia, vino a decir. Putin modestamente aceptó, nadie pareció preocupado por que tal situación pudiera disminuir la estatura y autoridad del futuro presidente, y el resultado de las elecciones (con algunas irregularidades involuntarias, una minucia, pronto subsanadas) estaba cantado. Algunos observadores malintencionados han hecho notar que el futuro regreso de Putin a la presidencia no es descartable, siempre dentro de la ley, y una reforma constitucional que Medvedev ha hecho aprobar a los pocos meses de su presidencia, aumentando de cuatro a seis años la duración de ésta, no ha hecho sino aumentar las sospechas. Si Medvedev decide no repetir en el 2012, volviendo por ejemplo a la presidencia de Gazprom, un Putin aún joven y en el cenit de su prestigio no tendrá problemas en ser elegido para presidente, y podrá sentarse en su silla del Kremlin nada menos que hasta el año 2024. Prácticamente un cuarto de siglo en total, sin violar la constitución, dedicado a la tarea de construir el quinto imperio ruso.

Cualquier duda sobre lo plausible de este panorama debería desaparecer a la vista de la reciente e inusual exhibición en televisión de consultas (sobre el asunto de Georgia) cuidadosamente escenificadas en las que Medvedev, a la vista de las cámaras, da instrucciones a Putin, lo que no hace sino arrojar dudas sobre algo que, si fuera como parece y debe, no necesitaría ser publicitado. Por otro lado, la identificación ideológica entre ambos es total, lo que es notable cuando la ideología es tan ininteligible como la que han bautizado como «democracia soberana», apellido éste aún más etéreo que el de «orgánica» que solía adornar la democracia española cuando no era democracia, o el de «popular» que adorna algunas no menos dudosas (21).

Putin ha sido universalmente, no sólo dentro de su país, alabado por haber puesto fin al desorden que siguió a la era soviética, y al repulsivo enriquecimiento de algunos burócratas, aunque el resultado ha sido final-

---

(21) Según el ingenio ruso, «democracia soberana» y «democracia» son tan diferentes como «silla eléctrica» y «silla». Recogido por Leon Aron, *The New Republic*, «*To understand Vladimir Putin we must understand his view of Russian history*», 24 Sept 2008.

mente el enriquecimiento de otros, solo que más afines al régimen. Pero su entusiasmo en esta tarea le ha llevado a la negación u olvido de los crímenes de Stalin, y en general de los males del comunismo. Sin llegar a abogar por su retorno, su comentario ante la asamblea federal rusa en el año 2005 de que «la desintegración de la URSS fue la mayor catástrofe geopolítica del siglo XX» (22), su apoyo en los *siloviki*, antiguos camaradas de la KGB, su homenaje a la figura del fundador de la Cheka, Feliks Dzierżyński, su propensión a proporcionar refugio a tiranos pro-comunistas huidos de golpes de estado en las antiguas RSS, hacen abrigar serias dudas sobre sus convicciones democráticas y anti-comunistas. Zbigniew Brzezinski argumenta que este sistema autoritario ha sido creado por Putin de manera deliberada, sin ningún factor que lo hiciera inevitable o simplemente conveniente, y sin que la necesidad de romper con la nefasta herencia del pasado comunista haya sido considerada, y presenta como contraste el caso de Ucrania, con similares raíces culturales e idéntica historia reciente, que ha logrado cuajar un sistema que cumple holgadamente los criterios para ser calificado de democrático.

Es con esta perspectiva de un creciente nacionalismo desideologizado, pero reivindicativo y basado en el lamento por una derrota histórica –aunque en este caso no haya sido en el campo de batalla– como suelen ser todos los nacionalismos, como debemos ver muchas de las acciones hasta ahora tomadas, pero sobre todo las que veremos en el futuro, en el contexto de las relaciones con las antiguas repúblicas constituyentes de la URSS. Estas relaciones, resumiendo y consolidando el relato individualizado que hasta aquí se ha hecho, nos presentan un panorama de una actitud militante, irredenta y con tendencia a la intervención con respecto a las de Europa (aunque las bálticas, habiendo completado su proceso de integración en occidente muy pronto, se han ahorrado algunas, no todas, de las presiones y amenazas) y a las caucásicas, y una actitud mucho más tolerante, incluso cooperativa, con las de Asia Central. Naturalmente hay un factor común que explica ambas actitudes al mismo tiempo, y este factor es la energía y el uso que el emergente nacionalismo ruso hace de ella en beneficio del papel de Rusia como nuevo –continuado– actor global.

En Europa, Rusia es un importante suministrador de petróleo y dominante suministrador de gas. Pero la dependencia es mutua: si a Europa le causa dificultades e introduce debilidades esta dependencia, sujeta a avatares como los ilustrados por los incidentes de Ucrania y Bielorrusia, Rusia

---

(22) Citado, entre otros, por Zbigniew Brzezinski, *Política Exterior*, núm. 125, Sept-Oct 2008.

a su vez necesita el flujo de dinero en pago de ese combustible para mejorar sus obsoletas infraestructuras (23), incluidas las de los gasoductos y oleoductos, pero sobre todo para sostener sus desmedidas ambiciones que tienen como referente el papel protagonista que jugó la Unión Soviética durante buena parte del siglo XX; el que ese protagonismo estuviera ligado a la polarización ideológica es irrelevante a los ojos de los dirigentes rusos de hoy. Europa, consciente y preocupada por las consecuencias del control de la energía por un socio que en un momento dado podría no ser enteramente racional, está activamente buscando orillar los problemas por medio de compras a Azerbaiyán, Turkmenistán y Kazajistán a través del gasoducto BTE y su continuación con el Nabucco, y del oleoducto BTC que abastecerá buques petroleros en Ceyhan (24). Rusia responde a este riesgo de su posición de control de varias formas: demostrando su capacidad de controlar la «T» (de Tíbilisi, Georgia) de los BTE y BTC, para lo que el presidente de Georgia Saakashvili en agosto pasado le sirvió una oportunidad a la medida (y a las otras repúblicas ex-RSS les dio una razón más para temer al antiguo amo, *oderint dum metuant*); alcanzando acuerdos con Turkmenistán y Kazajistán en el seno de o fuera de la SCO, que le permitan controlar su exportación (25) e impedir que Europa los use como alternativas; impulsando la entrada de Gazprom y otras grandes empresas como Lukoil directamente en las redes de distribución nacionales europeas, con lo que reduce el riesgo de una posición común europea que incrementaría la vulnerabilidad rusa; abriendo un corredor de formidable potencial por la «ruta de la seda», con India y China como clientes alternativos a Europa, para de este modo quedar superado el bloqueo mutuo que se deriva de la posición casi monopsónica de Europa, que hasta ahora ha frenado tal vez tentaciones rusas de cerrar la espita (26); y final-

---

(23) Increíblemente en un país moderno y con sus medios económicos, todavía está en proyecto la primera autopista en toda Rusia, que unirá Moscú con San Petersburgo.

(24) Otras medidas demasiado complejas para analizar aquí son participaciones en *joint ventures* en el área. Por ejemplo, la española Repsol participa en unas prospecciones en el Caspio al 25%, con otro 25% de la rusa Lukoil y el restante 50% de la kazaja Kazmunaigaz. Ver Augusto Soto, *ibid.*, pág. 9.

(25) Hasta hace aproximadamente dos años Rusia compraba gas a Turkmenistán a 57\$, parte de la factura pagadera en especie (ahora ha subido a 100 \$) mientras vendía el suyo a Europa a 250\$.

(26) El monoposonio es intrínseco cuando el suministro se hace por gasoducto, salvo que se diversifique en origen, como se intenta hacer con el futuro corredor oriental. Rusia en cambio no puede ser monopolista, o sólo lo puede ser en Europa central, pues las naciones marítimas pueden recurrir al suministro de otras fuentes por buques gaseros, que añaden la ventaja de permitir constituir reservas. Otras naciones más periféricas respecto a Rusia, como España y Portugal, tienen el recurso al gas del Magreb.

mente manteniendo una posición opuesta a una OPEP del gas, que, aunque en parte derivada de la inflexibilidad impuesta por el uso de gasoductos en vez de buques gaseros, se debe también a sus deseos de mantener libertad de acción para imponer precios «políticos», diferenciando entre amigos y meros clientes, y alterándolos a conveniencia en vez de según mercado (27).

Podemos, pues, concluir que el régimen de Putin con su actitud confrontacional y sus ambiciones imperiales representa un riesgo para Europa. Sus movimientos y actitudes son consistentes con un proyecto de constituirse en un actor global diferenciado de Europa, a la que ve no como un modelo ni como un socio igual, sino como una ubre a ordeñar, y la herramienta preferida es el control del suministro de energía combinado con el amedrentamiento de los países en el *near abroad*, a los que quiere reducir de nuevo a la condición de vasallos. Su debilidad es que los precios mundiales de la energía están fuera de su control, y sus oscilaciones tan considerables e impredecibles como la que llevó el petróleo en apenas cuatro meses de la segunda mitad de 2008 desde la vecindad de los 150\$ el barril hasta por debajo de los 50\$. Cifras como la primera, o superiores como algunos analistas vaticinan de nuevo a no muy largo plazo, resultarán en el cumplimiento de esas imperiales ambiciones y más. Si los bajos precios, por otro lado, persisten, Rusia se verá obligada a rebajar su tono imperial y adoptar actitudes más cooperativas, seguramente en espera de «tiempos mejores».

Los Estados Unidos y su poderío global son, dentro del esquema ruso optimista, un incómodo obstáculo, consideración que queda ilustrada por el discurso sobre el estado de la Federación, que Medvedev eligió hacer al día siguiente de la elección de Barack Obama sin ninguna mención a este capital acontecimiento, pero anunciando sin embargo el despliegue de misiles tácticos Iskander en el Kaliningrad Oblast en inadecuada respuesta a los silos de ABM en Polonia y radares en la República Checa que obviamente no amenazan ni pueden amenazar por razones cinemáticas a Rusia (28). Las permanentes acusaciones a la OTAN y a la Unión Europea

---

(27) La posición rusa en este último aspecto es ambivalente, habiendo cambiado de opinión sobre ello varias veces; como ambivalente es la posición europea, cuya alternativa a las manipulaciones rusas, parcialmente compensables con otras fuentes, sería en este caso la vulnerabilidad a unas menos volubles pero irremediables manipulaciones de precios por parte de la OPEP de gas.

(28) Recientes indicaciones por parte de la nueva Administración americana rebajando la prioridad del sistema ABM han resultado en un anuncio de Medvedev suspendiendo el despliegue de Iskander.

de expansionismo a costa de Rusia son otra manifestación, olvidando que ese expansionismo es en realidad un movimiento centrífugo de los antiguos vasallos respecto a Moscú, causado por sus reprobables maneras en el pasado y en el presente, que indican que Putin olvida la fragilidad del mercado energético y su dependencia de él, pero que en cambio no olvida las enseñanzas de Tucídides aludidas al comienzo, y la máxima de Maquiavelo: «Es más seguro ser temido que amado».

## **CAPÍTULO CUARTO**

# **ORIENTE MEDIO. IRAK Y AFGANISTÁN**



---

---

## ORIENTE MEDIO. IRAK Y AFGANISTÁN

JOSÉ LUÍS CALVO ALBERO

---

---

**A** lo largo de 2008, la región de Oriente Medio continúa con su tradicional y triste papel de foco principal de conflictos a nivel global. Como en años anteriores, el endémico conflicto árabe-israelí ha cedido con frecuencia las cabeceras de los titulares de prensa a las intervenciones occidentales en la región lideradas por EEUU en Irak y Afganistán. Y también a dos escenarios potenciales de conflicto mucho más preocupantes: Irán y los dudosos objetivos de su programa nuclear, y Pakistán, un país cuyo riesgo de implosión se hace cada vez más evidente.

En Irak y Afganistán la evolución de los acontecimientos continúa la tendencia de 2007. La situación de estabilidad parece consolidarse en el primero, pese a todas las dudas que se plantean sobre la continuidad de esta situación a medio y largo plazo. En Afganistán, por el contrario, la situación sigue deteriorándose, y 2008 ha sido el peor año desde la caída del régimen talibán en 2001. El problema no es tanto que los grupos insurgentes estén obteniendo la victoria sobre el terreno, como que la falta de resultados en los ámbitos militar, político y económico, provocan un progresivo hastío tanto de la población local como de la opinión pública internacional.

La crisis provocada por el programa nuclear iraní continúa abierta, aunque las posibilidades de un ataque militar norteamericano o israelí parecen diluirse aparentemente ante las dificultades técnicas de la operación, las posibles repercusiones en Irak y Afganistán, y también cierta esperanza en que las elecciones del próximo año den como resultado un gobierno iraní menos radical en sus planteamientos.

Para Pakistán, 2008 ha sido un año trascendental. Se ha sucedido el abandono del poder por el ex Presidente Musharraf, las elecciones

y el asesinato de Benazir Butho, y el recrudecimiento de los conflictos en la frontera afgana y en Cachemira. El país está asegurándose además, el dudoso privilegio de convertirse progresivamente en el principal escenario de la guerra contra el terrorismo trasnacional; y tanto la administración norteamericana entrante, como los grupos yihadistas coinciden en este análisis. Son demasiados acontecimientos para un estado ya de por sí inestable, fuertemente sacudido por la crisis financiera internacional, y que además posee armas nucleares.

Mientras tanto, el enfrentamiento entre israelíes y palestinos continúa con su tónica habitual de sucesivas treguas y violaciones; con ambas partes considerablemente bloqueadas en sus posibilidades de avanzar hacia la solución del problema. Israel, por una crisis política de que se arrastra desde hace más de un año, y los palestinos, por la división, que se ha convertido ocasionalmente en guerra abierta, entre Hamas y la Autoridad Nacional Palestina. La ofensiva israelí iniciada a finales de diciembre, que ha ocasionado el mayor número de víctimas palestinas desde hace muchos años, estaba orientada a debilitar el control que Hamas ejerce en Gaza, quizás de forma decisiva. Pero tampoco estuvo ausente el habitual componente electoralista, con el partido en el gobierno Kadima intentando demostrar su capacidad para utilizar la mano dura, arañando así votos al bloque derechista Likud, que se presentaba como favorito en las elecciones de febrero.

De momento, la intervención israelí sirve para aumentar la irritación en el mundo árabe y la alarma en el mundo occidental, con dudosas posibilidades reales de terminar con Hamas. En cualquier caso, el momento en el que se lanzó la ofensiva, justo antes de las elecciones y también antes de la toma de posesión de la nueva administración norteamericana, parecía pretender un efecto contundente, pero también limitado y a corto plazo.

En cualquier caso, y pese a sus trágicos resultados (1300 palestinos y 13 israelíes muertos en apenas tres semanas), el final de la ofensiva apenas ha modificado la situación en la Franja de Gaza. Se esperan ahora las iniciativas de la nueva administración presidencial norteamericana, cuyo primer paso ha sido el nombramiento de George Mitchell como enviado especial para el conflicto. Por otro lado, la muy apurada victoria del partido Kadima en las elecciones de febrero augura un largo periodo de negociaciones para formar gobierno. Algo que no beneficiará a las actuales

conversaciones indirectas entre Israel y Hamas para establecer una tregua estable de amplia duración.

Sólo las noticias acerca una actitud más moderada de Siria, que ha contribuido a relajar un tanto la explosiva situación en el Líbano, y que podría abrir las puertas a la negociación con Israel, arrojan en este año tímidos rayos de esperanza sobre un conflicto aparentemente insoluble.

Sobre el complejo y violento panorama de un Oriente Medio que se asemeja a un enorme polvorín, con algunas de sus instalaciones ya en llamas, se cierne además la sombra del movimiento yihadista, aunque 2008 no ha sido un año excesivamente positivo para sus fines. Irak ha supuesto ya una derrota y, pese a la prometedora situación en Afganistán y Pakistán, puede percibirse en las opiniones públicas musulmanas un cierto cansancio hacia el mensaje irracional de puro radical de los ideólogos de la Yihad global. Los grupos yihadistas transnacionales pierden progresivamente su protagonismo ante grupos con intereses y objetivos más locales y realistas. Y cada vez corren más riesgo de convertirse de protagonistas en comparsas.

## **IRAK**

La situación de violencia en Irak ha mejorado sustancialmente en el último año. Las bajas entre las fuerzas norteamericanas han alcanzado sus mínimos en todo el conflicto durante los últimos meses de 2008. Por esas mismas fechas, las muertes de civiles se redujeron hasta en un 80% respecto a lo que era habitual en la primera mitad de 2007. Y, aunque siguen produciéndose atentados diarios, el descenso de la violencia ha hecho posible que, en la mayoría de las provincias, se haya podido transferir la responsabilidad del mantenimiento del orden de las fuerzas multinacionales a las iraquíes. Como muestra de la nueva situación, las elecciones provinciales del 31 de enero de 2009 se han desarrollado en un clima inesperadamente pacífico.

La mejora en la situación de seguridad ha tenido sus lógicas repercusiones en la situación económica. Por primera vez desde el inicio del conflicto, la producción de crudo ha superado los niveles anteriores a la intervención norteamericana, y por primera vez, en las grandes ciudades, el suministro de energía eléctrica se ha acercado a lo que el régimen de Sadam era capaz de proporcionar. Tanto los negocios como la calidad de

vida han mejorado sustancialmente en muchas zonas del país, que hace apenas dos años solo podían ser calificadas como campos de batalla.

La relativa estabilidad ha permitido también una cierta consolidación institucional. La figura del Primer Ministro Nuri-al Maliki, a quién la Administración Bush consideraba absolutamente ineficiente a finales de 2006, se ha visto enormemente reforzada por los acontecimientos, y así parecen indicarlo los resultados de las elecciones provinciales de 2009. Las endémicas rivalidades entre grupos políticos sunníes, chíies y kurdos no han impedido el acuerdo en temas trascendentales para el país, como el plan de retirada de las tropas norteamericanas.

La mayor parte del mérito de la nueva y esperanzadora situación se ha atribuido al teniente general David Petraeus, nombrado jefe de la Fuerza Multinacional en Irak en enero de 2007, puesto desde el que dirigió el cambio de estrategia sobre el terreno que se conoció popularmente como «*The Surge*» (1). Sin embargo, y sin quitar ningún mérito a la labor del General Petraeus, el cambio de rumbo en Irak fue probablemente el resultado de un proceso largo y complejo, al que también contribuyeron líneas estratégicas aplicadas anteriormente, como el acercamiento a las tribus sunníes, un cambio en el enfoque diplomático y el relevo casi total de los responsables del conflicto entre 2005 y 2006.

## Los Elementos del Cambio Estratégico

### *El Despertar Sunní*

A finales de 2005, el principal núcleo de la insurgencia, originalmente sunní y baasista, localizado en el Centro y Oeste del país, había sufrido ya un agudo desgaste en su lucha contra las fuerzas multinacionales. Aunque las ofensivas norteamericanas se habían mostrado insuficientes para acabar con la insurgencia, ésta encontraba cada vez mayores dificultades para mantener el control de áreas y localidades. Las bajas y la destrucción sufrida en las zonas de población sunní pesaban también sobre la moral de los insurgentes, cuyos líderes eran en muchos casos jefes locales.

---

(1) La traducción de «*The Surge*» al español no resulta sencilla. Una traducción literal podría ser «repunte» o «crecida», aunque estos términos no son habituales en el lenguaje militar o estratégico español. Un término que se utiliza a menudo es el de «escalada», aunque no significa exactamente lo mismo, ya que «*Surge*» tiene un sentido más limitado en el tiempo. Debido a esta dificultad en este documento se utilizará el término original en inglés.

Las dificultades de la insurgencia local sunní llevaron a una relevancia cada vez mayor de los grupos de voluntarios extranjeros, encuadrados dentro del movimiento internacional yihadista. Las acciones en las que éstos se habían especializado, como ataques suicidas y secuestro de rehenes occidentales, obtenían un gran repercusión en los medios de comunicación con un coste relativamente escaso. Los yihadistas podían aportar también recursos de importancia utilizando sus redes de financiación, reclutamiento y propaganda. Así, pese a que el número de combatientes extranjeros en Irak nunca sobrepasó el 10% del total de insurgentes, su importancia relativa aumentó desproporcionadamente. Se hizo especialmente famoso el grupo *Monoteísmo y Yihad*, dirigido por Abu Musab al Zarqawi, que después se convirtió oficialmente en *Al Qaeda en Irak*.

El progresivo peso de los voluntarios extranjeros llegó a alarmar a los propios líderes locales de la insurgencia. Disgustaba su protagonismo mediático, pero lo que realmente producía más alarma eran tanto sus métodos, como su fuerza creciente y difícilmente controlable. El problema principal era la divergencia de intereses estratégicos entre los yihadistas y la insurgencia iraquí. Un fenómeno, por otra parte, tradicional en todo conflicto en el que un grupo local recibe el refuerzo de voluntarios pertenecientes a un movimiento internacionalista. Los voluntarios son inicialmente bien recibidos, ya que suponen una apreciable fuente de recursos, propaganda e incluso legitimidad. Pero si su poder llega a hacerse excesivo, se convierten más en un problema que en una ayuda, y esto también ocurrió en Irak.

Para los yihadistas su objetivo se enmarca dentro de una estrategia global de lucha contra Occidente y los gobiernos «desviados» del mundo musulmán. Dentro de esa estrategia, el hecho de que Irak pueda arder hasta sus cimientos tiene poca importancia, siempre que se avance en el camino de los objetivos globales. Evidentemente, para los insurgentes sunníes, con intereses mucho más locales, la visión era muy diferente. Y la lucha contra el ocupante no se hacía a cualquier precio. Por eso, cuando los yihadistas comenzaron a realizar atentados indiscriminados, a ejecutar a aquellos líderes locales considerados poco entusiastas, y a organizar grupos armados que competían con las milicias sunníes por el control del territorio, muchos jefes insurgentes pensaron que la situación se estaba convirtiendo en insostenible.

En 2005, comenzaron a producirse enfrentamientos entre grupos de yihadistas y milicias locales, aunque tenían carácter puntual, normalmen-

te relacionado con el control de zonas específicas. Sin embargo, el punto de ruptura se produjo en febrero de 2006, con motivo de la voladura de la mezquita de Al Askari, lugar sagrado del chiísmo irakí. El atentado fue realizado por yihadistas, dentro de una estrategia para promover el enfrentamiento entre sunníes y chiíes, creando una situación de guerra civil generalizada que sería beneficiosa a sus intereses.

Pero para la insurgencia sunní local las consecuencias fueron desastrosas. La primera fue comprobar como las milicias chiíes, que habían crecido en la sombra, sin sufrir en la misma medida la presión de las operaciones norteamericanas, habían alcanzado un grado insospechado de fortaleza. En unos meses barrieron a las milicias sunníes de amplias zonas del territorio iraquí, incluyendo barrios enteros de Bagdad. La población sunní fue objeto de una brutal campaña de limpieza étnica, que la igualmente brutal campaña terrorista de los yihadistas no podía equilibrar. De repente, los jefes de la insurgencia se encontraron arrinconados y exhaustos por las operaciones militares norteamericanas, exterminados en algunas zonas por unas milicias chiíes inesperadamente potentes, y aliados con unos grupos yihadistas que aplicaban una estrategia irracional, y además amenazaban con hacerse con el control total de la insurgencia.

La consecuencia de esta crítica situación se tradujo en un cambio de bando progresivo. Los ocupantes norteamericanos representaban ahora una amenaza mucho más aceptable que la combinación de grupos chiíes y yihadistas. Los líderes tribales comenzaron a negociar con las autoridades militares norteamericanas, comprometiéndose a cesar en sus operaciones contra las fuerzas de ocupación, siempre que éstas respetasen la existencia de las milicias, y apoyasen su lucha contra los yihadistas de Al Qaeda. Fue el denominado «Despertar Sunní», un movimiento que se dirigía abiertamente contra los voluntarios yihadistas extranjeros, pero que tenía sus raíces profundas en los intentos de los líderes de la insurgencia por salir de un túnel estratégico que les llevaba directamente hacia el desastre.

El *Despertar Sunní* comenzó en la provincia de Al Anbar en 2005, pero se intensificó a lo largo de 2006. Pese a que la iniciativa de negociar con estos grupos se atribuye con frecuencia al general Petraeus, fue en realidad su predecesor, el general Casey quién, mucho antes de que el primero asumiera el mando en Irak, comenzó este proceso. En realidad, la idea de negociar con los grupos insurgentes encajaba mucho mejor en la estrategia de Casey, más proclive a buscar soluciones locales, que en la posterior de Petraeus, bastante más agresiva.

Los norteamericanos no solo estaban dispuestos a negociar con los líderes sunníes. También aceptaban financiar a sus milicias, que comenzaron a denominarse «*Hijos de Irak*», y a proporcionarles armas y equipo. Evidentemente, la peligrosidad de esta estrategia no pasó inadvertida. Y el más alarmado fue el propio gobierno iraquí de Al Maliki, que veía a los *Hijos de Irak* más como una amenaza que como una solución. Pero el movimiento creció alimentado por el apoyo norteamericano, y en 2008 el número de sus miembros se encuentra en torno a los 100.000 (2).

La aparición de los *Hijos de Irak* supuso un golpe demoledor para Al Qaeda en Irak. Sus miembros fueron prácticamente expulsados de sus anteriores santuarios en la provincia de Al Anbar y tuvieron que refugiarse precariamente en la zona de Diyala. No obstante, los yihadistas no han desaparecido, y se lo han hecho pagar muy caro a los líderes iniciadores del movimiento. Uno de sus fundadores, el jeque Abdul al Rishawi, fue asesinado en septiembre de 2007. Y decenas de líderes sunníes han sufrido la misma suerte. Por otro lado Al Qaeda en Irak, aunque debilitada, sigue realizando atentados casi diarios. Pero sus miembros deben recurrir ahora mucho más a la clandestinidad, se han vuelto mucho más vulnerables y sin duda mucho menos influyentes.

El *Despertar Sunní* también permitió invertir las tornas en la pugna entre sunníes y chiíes, algo que benefició enormemente a la estrategia norteamericana, especialmente a la *Surge* de 2007. La pacificación de las zonas más conflictivas, como la provincia de Al Anbar, permitió a Petraeus utilizar gran parte de sus fuerzas para presionar a las milicias chiíes en el área de Bagdad. Estas últimas, especialmente el Ejército del Mahdí, se encontraron de repente en una situación similar a la de sus enemigos un año atrás: acosados por los norteamericanos, y por las revitalizadas milicias sunníes. La presión provocó que su líder, Moqtada al Sadr decidiera declarar un alto el fuego unilateral en el verano de 2007, lo que probablemente constituyó el momento decisivo de la *Surge*.

En definitiva, el *Despertar Sunní* fue uno de los elementos principales para el cambio de rumbo en Irak, aunque su utilidad a corto plazo para la estrategia norteamericana pueda tener su reverso en sus posibles consecuencias a largo plazo, si las milicias no terminan por integrarse en las fuerzas de seguridad iraquíes o disolverse.

---

(2) BBC News. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/7644448.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/7644448.stm)

### *El cambio de rumbo diplomático*

En enero de 2005, Colin Powell cesó como Secretario de Estado, siendo sustituido por Condoleezza Rice, hasta entonces Asesora de Seguridad del Presidente. El relevo de Powell por Rice significó una revitalización del papel del Departamento de Estado en la gestión del conflicto iraquí.

Las ideas de Colin Powell sobre la dirección del conflicto nunca encajaron del todo con las del Presidente Bush, y en ocasiones entraban en franco desacuerdo con las del Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld. Esta falta de sintonía fue la principal razón para su relevo. Condoleezza Rice, sin embargo, se había ganado la plena confianza de Bush en su anterior cargo, y tenía un indudable ascendiente sobre el Presidente. Paradójicamente, esta mayor sintonía con la línea oficial, le proporcionaba una libertad de acción mucho más amplia para variar los objetivos de la diplomacia. Su llegada a la Secretaría de Estado permitió además sacar al departamento de la situación de marginación dentro de la administración que sufría en la época de Powell.

Rice emprendió un proyecto de reforma de la diplomacia norteamericana denominado *Transformational Diplomacy*. Sus objetivos eran, sobre todo, reforzar la capacidad de influencia de la diplomacia en las zonas en crisis. Una de las consecuencias fue el aumento en el personal diplomático destinado en Irak y Afganistán, y también una mejor gestión de la ayuda al desarrollo, tras la creación del puesto de Director de Ayuda Exterior.

Rice también promovió la búsqueda de soluciones regionales a los conflictos, lo cual tenía una clara consecuencia en el caso de Irak y Afganistán: había que mejorar de alguna forma la comunicación tanto con Irán como con Siria, países con los cuales las relaciones estaban congeladas, pero que ejercían una considerable influencia (normalmente negativa) en el conflicto iraquí. En esa dirección había apuntado también el informe del *Iraq Study Group* publicado a finales de 2006 por encargo del Presidente Bush.

La actividad diplomática de Rice en 2005 se concentró en permitir que el proceso político en Irak se desarrollase con éxito. Un asunto esencial para ello era que tanto las instituciones como la nueva Constitución disfrutasen de un amplio grado de consenso, y eso significaba integrar en el proceso político a grupos bastante problemáticos, como la población

sunní, volcada en el apoyo a la insurgencia, o los radicales chiíes de Moqtada al Sadr. Pese a unos resultados iniciales que daban poco motivo para el optimismo, en 2006, tanto algunos partidos políticos sunníes moderados, como los seguidores de Al Sadr, estaban representados en el Parlamento Iraquí.

El asunto de las relaciones con Siria e Irán era si cabe aún más delicado. La llegada a la presidencia de Mahmoud Ahmadinejad y la reactivación del programa nuclear iraní no eran los mejores antecedentes para mejorar las relaciones diplomáticas. Por si fuera poco, el papel de Irán en el conflicto iraquí crecía progresivamente, y la captura de personal de los grupos *Qods* (3) dentro de territorio iraquí, demostró el apoyo del régimen de Teherán a diversas milicias chiíes. El poder de éstas había aumentado espectacularmente en 2006, hasta el punto de que se habían convertido en la mayor amenaza para las fuerzas norteamericanas.

En esas circunstancias, Rice mostró siempre una actitud muy firme hacia Irán, condenando sin paliativos su programa nuclear, y el apoyo prestado tanto a las milicias iraquíes como a *Hezbollah* en Líbano. Pero pese a condenas, presión, e incluso amenazas, nunca cerró totalmente la puerta a discretas negociaciones. La diplomacia norteamericana jugó con la incomodidad de muchos dirigentes iraníes con los excesos de Ahmadinejad, así como con la posibilidad de aumentar espectacularmente el apoyo a la oposición iraní, o con la amenaza de un ataque militar, formalmente orientado a terminar con el programa nuclear iraní, pero que a nadie se le escapaba que supondría una importante amenaza para la supervivencia del régimen islámico.

Pero quizás la mayor carta en este tira y afloja diplomático la jugó Rice en el propio Irak. A finales de 2006, coincidiendo con los preparativos para la escalada, la diplomacia norteamericana se olvidó de las muchas sospechas que el gobierno del Primer Ministro Al – Maliki le producía, y decidió apoyarlo contra viento y marea. El respaldo norteamericano, que implicaba traspasar competencias y permitir decisiones hasta entonces vetadas, incrementó la capacidad de maniobra de Al Maliki aumentando su independencia respecto a Irán y reforzando su prestigio. El riesgo de que el apoyo y confianza norteamericanos pudiese empujar definitivamente a

---

(3) La Fuerza Qods (Jerusalén) es un grupo de operaciones especiales de la Guardia Revolucionaria Iraní especializada en el apoyo y entrenamiento de milicias islámicas chiíes en el extranjero.

los dirigentes del partido *Dawa* (4) fuera de la esfera de influencia de Irán, tuvo con seguridad mucho que ver con la disminución del apoyo iraní a las milicias radicales chiíes. Y como consecuencia con la disminución de la violencia a partir del verano de 2007.

### «The Surge» y el cambio de actitud sobre el terreno

La idea de que era necesario realizar un esfuerzo extraordinario en Irak para dar un giro radical a la situación, especialmente en Bagdad, se gestó tras la derrota republicana en las elecciones legislativas de noviembre de 2006. La estrategia a aplicar fue inicialmente denominada *New Way Forward* e incluía una serie de medidas políticas, económicas y militares. Sin embargo, la atención del público y los medios de comunicación se concentró en estas últimas, especialmente en el anunciado incremento de fuerzas (*surge*) en Irak durante algunos meses. Y finalmente, el término *Surge* sustituyó a *New Way Forward* como denominación popular de la nueva línea estratégica.

En realidad, desde el punto de vista militar, la *Surge* no significaba una gran novedad, pero llegaba ciertamente en un mal momento. Los niveles en los que se iban a incrementar las fuerzas, hasta unas 20 brigadas de combate, con un número de efectivos en torno a los 160.000, se habían alcanzado con anterioridad. Por ejemplo durante las elecciones de enero y diciembre de 2005. Pero a principios de 2007 una parte importante del personal de las fuerzas armadas, especialmente del Ejército y el Cuerpo de Marines, estaba ya exhausto. Sólo el primero había desplegado 683.330 soldados (incluyendo Guardia Nacional y Reserva) en Irak y Afganistán entre 2001 y finales de 2006. De ellos, 163.949, esto es prácticamente un 25%, habían realizado más de un periodo de servicio (5). Las bajas en ambos conflictos alcanzaban los 33.000 entre muertos y heridos y muchos de los reservistas habían agotado los tiempos de movilización de sus contratos. Y había sido preciso aumentar los periodos de servicio en Irak a 15 meses para hacer frente a la crisis de personal. En esas con-

---

(4) El Partido *Dawa* fue durante la dictadura de Sadam Hussein, el principal grupo opositor chií. Muchos de sus dirigentes estuvieron exiliados en Irán, y se asume que el régimen iraní tiene todavía una fuerte influencia sobre sus decisiones. En los últimos años el *Dawa* ha sido el partido chií más votado, aunque siempre se ha visto obligado a gobernar en coalición.

(5) *Tan, Michelle*. «Deployment Data underscore the strain of combat operations». *Army Times*. Dec 06. <http://www.armytimes.com/legacy/new/1-292925-2395712.php>

diciones muchos mandos militares, incluyendo el general Casey, opinaban que un incremento de 30.000 efectivos podría ser insostenible.

Inicialmente, la *Surge* tenía objetivos limitados, circunscritos al área de Bagdad. El fin último de la operación era frenar la degradación de la situación de seguridad en la capital, alejando el riesgo de guerra civil abierta, y dando al gobierno iraquí una ventana de oportunidad para poder consolidar su control al menos en Bagdad. Para dirigir la operación, se eligió al teniente general David Petraeus, cuya labor previa en Mosul, al mando de la 101 División Aeromóvil había sido elogiada por su eficacia. Petraeus había dirigido además la redacción de un nuevo manual contrainsurgencia para el Ejército, en el que defendía procedimientos diferentes a los utilizados hasta entonces en Irak, fomentando la visibilidad de las fuerzas militares y su interacción constante con las fuerzas locales y con agencias e instituciones civiles.

La principal novedad de la *Surge* fue precisamente este cambio de actitud, que se produjo en realidad mucho antes de que los refuerzos previstos llegasen al teatro de operaciones. Desde el primer momento Petraeus sacó a sus fuerzas de sus bases ultrafortificadas, construyendo puestos avanzados, desde los que fuerzas norteamericanas e iraquíes debían controlar cada barrio mediante patrullas frecuentes y contactos con sus habitantes. En este despliegue no se evitó ninguno de los puntos más conflictivos, incluso el barrio bagdadí de Al Sadr, totalmente dominado por las milicias del Ejército del Mahdi.

La mayor parte de los 30.000 nuevos efectivos se encuadraban en cinco nuevas brigadas. Dos de ellas se desplegarían directamente en la capital, mientras las otras tres lo harían en las zonas adyacentes: las provincias de Diyala, Sala-ah-Din, Al Anbar y Babil. Las experiencias previas demostraban que incrementar la presión solo en capital no conduciría a nada, pues los insurgentes se refugiarían en las zonas circundantes, esperando un mejor momento para regresar a Bagdad. Era preciso crear una gran tenaza que abarcase los alrededores la capital aplastando progresivamente a yihadistas, tribus sunníes aún hostiles y milicias chiíes, evitando que pudieran buscar refugio en sus feudos tradicionales.

En febrero de 2007, con las primeras tropas de refuerzo llegando todavía al teatro, comenzó la operación *Fard-al Qanoon*. En esencia, se trataba de extender el despliegue de fuerzas estadounidenses e iraquíes desde sus posiciones habituales hacia las zonas más peligrosas de la capital. Esta extensión se llevaba a cabo mediante la instalación de Puestos

Avanzados, pequeños puntos fortificados que las patrullas conjuntas utilizaban como base para patrullar e instalar controles. Cuando la zona se aseguraba, el puesto avanzado se ampliaba hasta convertirse en una *Joint Security Station* (Estación Conjunta de Seguridad, JSS). En estas estaciones desplegaban no solo las patrullas militares norteamericano-iraquíes, sino también fuerzas de policía y equipos CIMIC (6), que intentaban llevar la sensación de seguridad y normalidad a la población civil. Se planearon miles de proyectos de desarrollo financiados con fondos CERP (7) para mejorar la calidad de vida de la población y ganar su apoyo.

En definitiva, se trataba de invertir la situación habitual hasta entonces, recuperando la iniciativa para las fuerzas de la Coalición, y colocando a los insurgentes a la defensiva. Esta forma de actuar implicaba un elevado riesgo, y así se demostró entre febrero y junio de 2007, periodo que se convirtió en el más sangriento de la guerra para los norteamericanos, con 493 soldados muertos. Pero los beneficios pronto comenzaron a ser evidentes. El mayor contacto con la población civil permitió obtener una inteligencia mucho más precisa sobre el adversario. Y la mejor coordinación entre fuerzas multinacionales, fuerzas locales y proyectos de reconstrucción hizo posible completar el ciclo operación militar –estabilización– reconstrucción, algo que se había conseguido en raras ocasiones con anterioridad.

El efecto acumulativo de la progresiva llegada de refuerzos norteamericanos también se hizo notar y, en junio de 2007, con las cinco brigadas adicionales ya desplegadas en el país, Petraeus lanzó la segunda fase de operaciones de la Surge. La Operación *Phantom Thunder* extendió las operaciones más allá del área de Bagdad, centrándose en las provincias adyacentes, especialmente en Diyala, donde se habían refugiado numerosos grupos yihadistas, escapando de *Despertar Sunní* de Al Anbar. Finalmente, en agosto se lanzó la operación *Phantom Strike*, cuyo objetivo era atacar los grupos residuales de Al Qaeda en Irak y el Ejército del Mahdí, a lo largo del territorio irakí.

Lo cierto es que a Petraeus no se le había dado mucho tiempo para conseguir resultados tangibles. En septiembre de 2007 debía comparecer ante el Congreso, junto al embajador Crocker, para dar cuenta de los

---

(6) CIMIC: Civil Military Co-operation. Rama de las fuerzas armadas que se ocupa de las relaciones y coordinación de las autoridades militares con las civiles y con las agencias humanitarias.

(7) CERP (Commander,s Emergency Response Program). Fondos puestos a disposición de los jefes de unidad para llevar a cabo proyectos de ayuda humanitaria y reconstrucción que ayuden a la consecución de los objetivos de cada operación.

resultados obtenidos con la nueva estrategia. Dicha comparecencia se consideraba como una prueba para decidir si ésta funcionaba o no, y para tomar en consecuencia nuevas decisiones. La creciente presión de muchos congresistas y senadores demócratas para un plan de repliegue de fuerzas de Irak convertía el acto en un acontecimiento crucial desde el punto de vista político.

Petraeus y Crocker pudieron presentar un balance positivo de la Surge, aunque lo cierto es que los acontecimientos más alentadores se habían producido apenas un mes antes. Los incidentes en Al Anbar y Bagdad se habían reducido significativamente en agosto, y el 29 de ese mes, Moqtada al Sadr había ordenado a sus milicias iniciar un alto el fuego de seis meses. Las razones para esa decisión tenían que ver con el desgaste que la ofensiva norteamericana había provocado entre sus seguidores, situación que habían aprovechado otras milicias chiíes, como los grupos *Badr* (8), para arrebatárles por la fuerza el control de áreas clave, como la ciudad santa de Kerbala.

La combinación de alianzas con las tribus sunníes, el arrinconamiento de Al Qaeda y la tregua del Ejército del Mahdí era lo suficientemente prometedora como para ratificar la validez de la nueva estrategia. Esto permitió a Petraeus solicitar la prolongación de la Surge hasta 2008, realizando solo un repliegue limitado de fuerzas en la Navidad de 2007. Con las 20 brigadas todavía en el país, fue posible prolongar la Operación *Phantom Strike* hasta enero de 2008, y lanzar posteriormente la Operación *Phantom Phoenix* para consolidar el control de Bagdad y zonas adyacentes.

El número de bajas civiles y militares se redujo espectacularmente entre septiembre de 2007 y febrero de 2008. En este último mes, murieron 29 soldados norteamericanos y unos 700 iraquíes, civiles, policías y soldados. En agosto de 2007, los números habían sido 84 y 1674 respectivamente. Sin embargo, en marzo y abril de 2008, la violencia creció de nuevo demostrando, como el propio general Petraeus había reconocido ante el Congreso, lo frágil y reversible de los progresos alcanzados.

La causa para el incremento de la violencia fue la ofensiva de las fuerzas de seguridad iraquíes contra el Ejército del Mahdi, que había renova-

---

(8) Los grupos Badr son el brazo armado del Consejo Supremo Islámico de Irak, una organización política chií, que junto con el Partido Dawa, mantuvo su oposición al régimen de Sadam Hussein en el exilio. Actualmente, el Consejo participa en el gobierno de Al Maliki, pero los grupos Badr siguen siendo un problema de seguridad, aunque se han utilizado a veces como contrapeso al Ejército del Mahdi de Moqtada al Sadr.

do su tregua en febrero, pero mantenía el control sobre las ciudades de Basora y Amara, así como grandes áreas de Bagdad. La ofensiva gubernamental presentó la novedad de ser la primera de gran entidad lanzada exclusivamente por fuerzas iraquíes, adoptando las tropas multinacionales una actitud de mero apoyo. Uno de los objetivos principales era demostrar las capacidades del gobierno para utilizar la fuerza, y su voluntad de disputar el control de las ciudades a cualquier milicia.

Desde el punto de vista militar, la operación fue un desastre. Las fuerzas iraquíes, mal coordinadas, perdieron docenas de vehículos blindados en los combates urbanos. Centenares de policías desertaron o se negaron a acatar órdenes, y tropas norteamericanas y británicas tuvieron finalmente que empeñarse en combate para salvar la situación.

Pero, pese a estos decepcionantes resultados, la ofensiva convenció a Al Sadr de que el gobierno de Al Maliki estaba dispuesto a presentar combate, y que podía movilizar considerables recursos para ello. E inevitablemente la próxima operación estaría mejor organizada. Ante esa dinámica de creciente presión por parte de las fuerzas de seguridad, y también de las fuerzas norteamericanas, para las que el Ejército del Mahdi se había convertido en la única insurgencia de entidad todavía activa, Al Sadr comprendió que su milicia terminaría por ser aplastada si se mostraba demasiado agresiva. En el verano de 2008, no sólo prolongó la tregua, sino que hizo un intento para desmovilizar a parte de sus milicias, convirtiéndolas en una organización cultural y religiosa.

En abril de 2008, Petraeus y Crocker comparecieron de nuevo ante el Congreso. La intervención del general volvió a ser optimista pero cautelosa, pese a que la situación sobre el terreno había mejorado sustancialmente respecto a septiembre del año anterior. Pidió que, aunque las unidades de refuerzo utilizadas en la *Surge* hubiesen terminado de replegarse en julio, se le concediese un periodo de evaluación de mes y medio antes de decidir sobre cualquier repliegue posterior. En términos prácticos, y teniendo en cuenta la celebración de elecciones presidenciales en EEUU en noviembre, eso significaba que el nivel de fuerzas se mantendría sobre los 140.000 efectivos hasta finales de año.

## **El futuro de Irak**

2008 ha sido un año en el que los resultados conseguidos en la *Surge* de 2007 se han consolidado relativamente. A finales de año, pese a la per-

sistencia de atentados suicidas, ataques contra miembros del gobierno y algunos asesinatos sectarios, el nivel de violencia es el más bajo de los cinco años de conflicto. Esto es especialmente aplicable a las bajas de fuerzas norteamericanas, a las que nadie parece demasiado entusiasmado en atacar, probablemente porque nadie quiere desgastarse demasiado actuando contra un ocupante que prepara ya su repliegue.

El repliegue de las tropas norteamericanas se ha convertido precisamente en el tema político más importante en 2008. Gran parte del año se ha empleado en arduas negociaciones para fijar los términos de la presencia norteamericana en el país, una vez que finalice el plazo del mandato de Naciones Unidas el 31 de diciembre. En noviembre, los gobiernos norteamericano e iraquí alcanzaron un acuerdo sobre las pautas que debe seguir el proceso. Según éste, a mediados de 2009, las fuerzas de EEUU abandonarían las grandes ciudades, y dejarían la mayor parte de las tareas de seguridad a las fuerzas iraquíes, centrándose en el adiestramiento, y en caso necesario en el apoyo a esas fuerzas. A finales de 2011, los últimos soldados norteamericanos abandonarían el país.

Este calendario, elaborado todavía por la administración Bush, encaja relativamente bien con la agenda de la administración entrante de Barack Obama. Éste había prometido retirar las fuerzas norteamericanas en 16 meses, lo cual marcaría una fecha para el final del repliegue en algún momento de la segunda mitad de 2010, es decir más de un año antes de lo finalmente acordado. Pero el hecho de que las tropas norteamericanas cesen en sus actividades de combate a mediados de 2009 puede convertir los plazos en aceptables. En cualquier caso, a nadie se le escapa que el repliegue de las fuerzas de EEUU de Irak va a ser una operación enormemente compleja, tanto desde el punto de vista de la seguridad como del meramente logístico. En consecuencia tratar de autoimponerse plazos muy ajustados podría resultar bastante perjudicial.

Sin embargo, lo sorprendente de las negociaciones no ha sido tanto el acuerdo entre el gobierno iraquí y el norteamericano, como el que se ha alcanzado en el seno de las propias instituciones iraquíes, hasta ahora caracterizadas por su casi absoluta incapacidad para el consenso. Y no es que faltasen puntos de desacuerdo entre los principales partidos del país. Algunos grupos radicales, incluso dentro del gobierno, como el bloque Al Sadr, apoyaban un repliegue mucho más rápido, mientras que el bloque sunní, temeroso por las perspectivas de quedarse solos en un país con un gobierno esencialmente chií, pedían plazos más amplios.

Ha sido la actitud pragmática de Al Maliki, y de su grupo político Dawa, la que ha facilitado en gran medida el acuerdo. Por un lado, el texto marca claramente la voluntad iraquí de que se produzca el fin de la presencia norteamericana, y fija una fecha para ese final, con lo cual se satisface en gran medida a los radicales. Pero por otro, el plazo de tres años es suficientemente amplio, y existe cierta flexibilidad para modificar este acuerdo en ciertos detalles con posterioridad. De hecho, no es descartable que se mantenga una presencia limitada de fuerzas norteamericanas más allá de 2011. Así pues, los partidos temerosos de un repliegue demasiado rápido también pueden estar razonablemente satisfechos.

Pero la relativa facilidad a la hora de alcanzar el acuerdo hace pensar en que, aparte de la habilidad negociadora del gobierno de Al Maliki, puede haber existido ciertas facilidades por parte de Irán. De hecho, el texto del acuerdo incluye un punto extremadamente interesante para el gobierno iraní, como es el compromiso norteamericano de no utilizar el territorio de Irak para atacar a sus vecinos. Esto aleja de hecho la posibilidad de que EEUU lance un ataque sobre territorio iraní para intentar terminar con su programa nuclear. Tal ataque sería todavía posible desde Kuwait, o desde portaaviones en el Golfo Pérsico (9), pero las posibilidades de una campaña aérea prolongada se reducen. Y las de operaciones terrestres quedan prácticamente eliminadas.

Así pues, resulta inevitable pensar en algún tipo de entendimiento entre EEUU e Irán, al menos en el nivel de los gestos. La limitación en la actividad de las milicias chiíes, que ha permitido reducir los niveles de violencia en el país, tiene probablemente algo que ver con una nueva actitud iraní. A este respecto es significativo que se haya reducido espectacularmente el uso de artefactos explosivos perfeccionados, como los EFP (10), que provocaban la mayor parte de las bajas norteamericanas, y cuyo origen se situaba en Irán. Y la nueva actitud iraní puede que haya tenido su contrapartida en una retórica norteamericana progresivamente moderada respecto a la posibilidad de un ataque militar sobre territorio iraní.

---

(9) Existen también posibilidades de utilizar el territorio afgano para el ataque, pero es una opción bastante problemática. Primero por la previsible oposición del gobierno del país, y segundo por las escasas infraestructuras existentes en el oeste de Afganistán para sostener una campaña aérea de entidad.

(10) EFP: Explosively formed penetrador (penetrador formado al explosionar). Se trata de un tipo de artefacto explosivo en el que la carga se moldea en forma de cono invertido, produciéndose al explosionar un chorro de gas incandescente que, orientado hacia el objetivo, puede perforar casi cualquier blindaje. Su sofisticación y otros indicios apuntan a Irán como productor de estos artefactos utilizados especialmente por la insurgencia chií.

Cuando se planeó la Surge, a finales de 2006, a nadie se le escapaba su naturaleza de última oportunidad para enmendar el rumbo desastroso del conflicto irakí. Y también para preparar un digno repliegue de las fuerzas norteamericanas. No se esperaba pues que la nueva estrategia consiguiese recuperar los objetivos que la administración Bush se planteó en 2003, ni siquiera los de la *Nacional Strategy for Victory* de 2005. Simplemente se esperaba que pudiese evitar los peores escenarios de futuro.

Y en este aspecto, la *Surge* ha funcionado razonablemente bien. El peor escenario posible, un Irak sumido en el caos de una guerra civil a múltiples bandas; quizás fragmentado, y convertido en santuario terrorista y foco de inestabilidad en la región, parece haberse evitado de momento. El segundo escenario menos favorable, que se identificaría con un Irak hostil a EEUU e Israel, quizás aliado con los intereses iraníes y sirios, no parece tampoco probable, aunque eso dependerá en gran medida de cómo evolucionen las relaciones entre el gobierno iraquí y el norteamericano durante el periodo de repliegue de las fuerzas multinacionales. No obstante, el equilibrio entre diversas facciones dentro del país, y el acentuado nacionalismo tanto de sunníes como de chiíes, hace muy difícil que Irak pueda volcarse totalmente tanto hacia Irán como hacia Siria.

Sin embargo, si los dos escenarios menos favorables aparecen como improbables, algo similar puede decirse del escenario optimista perseguido en 2003. Un Irak estrecho aliado de EEUU, caballo de Troya de las democracias occidentales en Oriente Medio y regulador del mercado del crudo, resulta hoy todavía más improbable que un país sumido en el caos. El futuro que cabe esperar resultará más modesto para las expectativas estratégicas norteamericanas, pero aún así no estará exento de posibilidades muy interesantes.

Sin duda resultará complicado que el futuro Irak sea un aliado fiel de EEUU, pero todavía se puede conseguir que, al menos, no sea un actor hostil. Y su papel como mediador en la región para la administración norteamericana entrante puede ser enormemente valioso. Un Irak que mantenga relaciones correctas con EEUU puede ser un excelente interlocutor con Irán, a la vez que un actor capaz poner a Siria en el dilema de aislarse cada vez más o adoptar una actitud más dialogante en la región. Por otro lado, resulta indudable que un Irak estabilizado podrá añadir varios millones de barriles diarios a la producción mundial de crudo, lo cual ayudará a la moderación de futuras crisis energéticas, una vez que el crecimiento mundial se recupere de la parálisis actual.

El punto clave para lograr este escenario mas favorable radica en evitar que Irak termine convirtiéndose en un escenario similar al del Líbano. Un país relativamente próspero, pero atrapado en un complejo equilibrio entre grupos étnicos y religiosos con una inestabilidad endémica, en la que podrán alternar periodos de calma con otros de crisis y conflicto armado. Al igual que ocurre en Líbano, esta situación impediría a Irak alcanzar el estatus de actor relevante, con capacidad de influencia en la región, y lo convertiría en cambio en el tablero en el que se jugarían los intereses de sus vecinos.

## **AFGANISTÁN**

Si hubiera que definir en una sola palabra la sensación que han producido los acontecimientos en Afganistán a lo largo de 2008, ésta sería desánimo. Esa sensación afecta por un lado, a la propia población afgana, que en 2001 albergó grandes esperanzas en que la intervención internacional sacaría al país del pozo de violencia y miseria en el que se había sumido en los últimos 20 años. Por otro lado, el desánimo ha hecho mella también en las opiniones públicas occidentales, que se ven enfrentadas al recrudecimiento de un conflicto remoto que se pensaba ya solucionado hace años.

Pero romper la tendencia actual del conflicto obligará a realizar un esfuerzo considerable, pues a lo largo de años de relativo abandono, la situación en Afganistán se ha complicado enormemente, afectando ahora de lleno al vecino Pakistán. Y el momento para pedir un esfuerzo adicional no es el mejor, debido tanto a la crisis financiera, como al cansancio después de siete años de conflicto.

El caso es que ya no se trata del combate contra una insurgencia más o menos numerosa, sino contra un complejo entramado de grupos tribales, tráfico de drogas, redes terroristas transnacionales e intereses regionales. Frente a ellos, sólo se alza un gobierno poco eficiente y lastrado por la corrupción, y unas fuerzas internacionales insuficientes y saturadas por la inmensidad del territorio, la falta de infraestructuras y una población cada vez más escéptica.

### **Las causas del deterioro**

Después de la caída del régimen talibán, la situación en Afganistán permaneció razonablemente estable hasta 2005. Gran parte de esa esta-

bilidad se debió a que la mayoría de la población se mostraba muy favorable a la presencia de fuerzas extranjeras; y también a que éstas, reducidas en número, no prodigaban su visibilidad. Los restos del movimiento talibán seguían combatiendo, utilizando como santuario las áreas tribales pakistaníes y manteniendo una actividad esporádica en la zona fronteriza. Pero sus acciones eran muy limitadas, y la mayor parte del país estaba totalmente libre de ellas.

Las posibilidades que presentaron estos años de estabilidad se desaprovecharon en gran medida, sobre todo porque gran parte de los recursos militares y financieros norteamericanos se desviaron hacia Irak. Así, en 2003, las fuerzas norteamericanas presentes en Afganistán superaban en poco los 12.000 efectivos. Las unidades encuadradas en la fuerza multinacional ISAF, desplegada en Kabul, aportaban apenas 6.000 más; y los fondos internacionales destinados para el desarrollo de un país en muchos aspectos más atrasado que la Europa Medieval, apenas alcanzaban los 22.000 millones de dólares para un periodo de cuatro años.

Como consecuencia, y aunque las condiciones de vida de los afganos mejoraron considerablemente, el impulso no fue suficiente para sacar a la mayoría de la población de la miseria, ni para construir instituciones estatales suficientemente sólidas. La escasez de fuerzas militares, y el refugio de la insurgencia en Pakistán, tampoco permitió acabar con los restos de los Talibán y la plana mayor de Al Qaeda. Pero lo peor fue que los escasos recursos militares no permitieron prestar el debido apoyo a las fuerzas de seguridad afganas, y éstas no se desarrollaron lo suficiente como para convertirse en alternativa a la falta de soldados occidentales.

En 2004 y 2005, al igual que ocurrió en Irak, el país realizó un proceso de transición política bastante correcto en sus aspectos formales, pero que difícilmente podía terminar con el sistema tribal y semifeudal que había regido el país por siglos. El refuerzo de los poderes del gobierno central, y el progresivo despliegue de policías y soldados afganos en todo el país, comenzó a despertar la tradicional inquietud de muchos jefes tribales, siempre hostiles a cualquier gobierno fuerte en Kabul. Esta inquietud se vio reforzada por el progresivo despliegue de fuerzas multinacionales (bajo mando OTAN desde 2003) en el oeste y el sur del país. Y también por el creciente discurso contra el cultivo de la adormidera del opio lanzado tanto por el gobierno como por las fuerzas extranjeras.

El opio era la principal fuente de financiación para muchas tribus, y probablemente la prohibición de su cultivo por parte de los Talibán tuvo

una influencia nada desdeñable en el rápido desmoronamiento de su poder en 2001. El mensaje lanzado contra la producción de opio, y el despliegue en 2006 de tropas británicas en Helmand, la principal provincia productora, terminó por desatar una dinámica progresivamente violenta. Los jefes tribales, especialmente los de etnia pashtún, difícilmente podían soportar la presencia de las fuerzas de seguridad nacionales en sus feudos, pero de ningún modo podían tolerar la de fuerzas extranjeras, que no ocultaban su intención de luchar contra los cultivos de adormidera.

Como consecuencia la violencia alcanzó niveles nunca vistos desde 2001. La causa no fue tanto un retorno de los talibán, como una insurrección de varias tribus pashtún en el Sur del país, que terminó por desestabilizar todavía más la zona fronteriza con Pakistán, y extenderse además al Oeste del territorio afgano. Rápidos de reflejos, y conscientes de los desastrosos resultados de su anterior política opuesta al cultivo del opio, los líderes talibán flexibilizaron su postura. Esto reconstruyó de nuevo la alianza entre estudiantes islámicos y tribus pashtún que diez años antes había permitido a los primeros conquistar el país, y que había quedado seriamente dañada en 2001.

La alianza entre talibán, tribus pashtún y narcotraficantes permitió aumentar de forma considerable los recursos de la insurgencia. Los beneficios del opio y el apoyo de las milicias tribales hicieron posible multiplicar las posibilidades de reclutamiento. Como en los años previos había sido imposible sacar el país de la miseria, resultaba fácil para los insurgentes contratar desempleados por un salario que podía triplicar el de un policía o un soldado del gobierno. La acción de la insurgencia se veía favorecida por el hecho de que el único vestigio del gobierno de Kabul que veían una gran parte de los afganos era una policía corrupta, que trataba de compensar sus menguados e irregulares salarios mediante la extorsión más escandalosa.

A lo largo de 2006 y 2007, las señales de alarma sobre la situación en Afganistán saltaron en la comunidad internacional. Y se procedió a un refuerzo de los medios militares y económicos empeñados en el conflicto. En enero de 2006, la Conferencia de Londres puso sobre la mesa otros 10.000 millones de dólares de fondos internacionales para la reconstrucción, a los que se añadió una cantidad similar en la Conferencia de París de 2008. Mientras tanto las fuerzas internacionales en el país aumentaban a finales de 2007 hasta los 60.000 efectivos, la mitad de ellos norteamericanos. Las dos operaciones militares en curso en el país, ISAF liderada por la OTAN y *Enduring Freedom*, bajo el mando

de EEUU, aumentaron su coordinación, quedando ambas bajo el mando de un general norteamericano.

Al mismo tiempo se redoblaron los esfuerzos para la organización y el adiestramiento de las fuerzas de seguridad afganas, lográndose resultados razonables en el ejército, y mucho menos alentadores en la policía. EEUU terminó por asumir la formación de los cuerpos policiales, inicialmente responsabilidad de Alemania, que no había logrado resultados positivos en los años anteriores.

Pero todas estas medidas, más algunas tomadas durante 2008, no han sido suficientes para frenar el deterioro de la situación. Las razones para este fracaso se explican por una combinación de motivos muy complejos. En primer lugar habría que referirse a la enorme dimensión del problema afgano. Uno de los países más pobres del mundo, que nunca ha tenido instituciones estatales en el sentido moderno del término, y que cuando ha estado próximo a tenerlas ha sufrido invariablemente un conflicto provocado por líderes tribales y religiosos. Los escasos periodos de estabilidad solo han tenido lugar bajo un sistema feudal, con un rey de poder limitado en Kabul y una amplia independencia de los grupos tribales. Huelga decir que la falta de instituciones estatales ha tenido como consecuencia la ausencia casi absoluta de infraestructuras, y uno de los niveles educativos más bajos del mundo.

El tribalismo de la mayor parte de la población alcanza niveles exagerados en la etnia pashtún, que vive a ambos lados de la frontera pakistaní, a la que nunca han reconocido como tal. De hecho, las tribus pashtunes han mantenido un permanente estado de sublevación contra cualquier gobierno fuerte, sea en Kabul, en Islamabad, o en la India británica. Su sentimiento tribal supera a cualquier otro de carácter nacionalista o religioso (11), hasta el punto de que, en ocasiones, se utiliza el término «Pashtunistán» para referirse al territorio habitado por los pashtunes, sobre el que nunca han reconocido la autoridad ni de Afganistán ni de Pakistán.

El caso es que las ni las escasas fuerzas internacionales presentes en la zona han sido suficientes para doblegar el irredentismo de los líderes pashtunes, ni las inversiones en reconstrucción y desarrollo han conven-

---

(11) Pese a que existe el estereotipo del pashtún fundamentalista islámico, esto no corresponde a la realidad en la mayoría de los casos. De hecho, las normas tribales, materializadas en el código «pashtunwali» son prioritarias sobre el Corán, caso de que ambos entren en contradicción.

cido a la población pashtún de que quizás doblegarse en cierta medida pudiera ser rentable. El gobierno de Kabul tampoco ha sido capaz de mostrar las ventajas que las instituciones estatales pueden proporcionar a la población, y sus representantes han sido vistos más como saqueadores que como servidores públicos.

El segundo problema que ha hecho muy difícil la reacción contra la insurgencia ha sido la existencia del santuario pakistaní. Ya durante la invasión soviética de los años 80, las áreas tribales federalmente administradas (FATA) situadas en el Noroeste de Pakistán se convirtieron en refugio y base de operaciones para los mujahiddin afganos. A finales de 2001, los restos del movimiento talibán y de la plana mayor de Al Qaeda se refugiaron de nuevo en este territorio.

Allí, las facilidades para los insurgentes son muchas pues la población es mayoritariamente pashtún, los yihadistas extranjeros son tradicionalmente bien recibidos desde la época de la lucha contra los soviéticos, y existen todavía grandes campos de refugiados afganos que facilitan la labor de captación y reclutamiento de nuevos adeptos a la causa. El gobierno pakistaní solo tiene un control nominal sobre el territorio, siendo los jefes y consejos tribales los que ejercen su autoridad. La zona domina además, las principales rutas comerciales entre Pakistán y Afganistán, y por añadidura, las rutas de abastecimiento de ISAF desde el puerto pakistaní de Karachi.

Desde el principio del conflicto, EEUU presionó a Pakistán para que impidiese que el área de FATA se convirtiese en un refugio para terroristas e insurgentes. Pese a que la penetración de las fuerzas de seguridad pakistaníes en FATA no resulta nada sencilla, el gobierno del general Musharraf realizó un esfuerzo importante, orientado más contra los yihadistas extranjeros que contra las tribus locales.

Pero, pese a que miles de soldados pakistaníes han muerto en las áreas tribales en los últimos siete años, los resultados han sido más bien pobres. En parte, porque las propias instituciones pakistaníes, especialmente las fuerzas armadas y el servicio nacional de inteligencia, son reacias a actuar contra las tribus pashtunes, a las que han utilizado tradicionalmente como instrumento para influir en el vecino Afganistán. Y en parte porque la endémica inestabilidad de Pakistán, y en particular el conflicto con la India por el control de Cachemira, han impedido la concentración de suficientes fuerzas militares y policiales en la frontera afgana.

La falta de resultados, y la convicción de que FATA está siendo utilizada por talibanes y yihadistas como santuario, ha llevado a EEUU a lanzar frecuentes incursiones en territorio pakistaní utilizando aviones no tripulados (UAV,s) armados con misiles guiados. Estos ataques, que en 2008 se han hecho especialmente frecuentes (12), parecen ir dirigidos contra los dirigentes de la insurgencia, y especialmente contra los líderes yihadistas extranjeros o los líderes locales que les prestan un mayor apoyo. Los ataques han provocado también reiteradas protestas del gobierno pakistaní por la violación de su soberanía, aunque en general los ataques con aviones no tripulados son tolerados. Una cuestión diferente es la presencia de tropas extranjeras en el territorio de Pakistán. En septiembre de 2008 tropas pakistaníes hicieron fuego sobre dos helicópteros norteamericanos que transportaban fuerzas especiales, obligándoles a regresar a Afganistán.

El gobierno que surgió de las elecciones de 2008, sustituyendo al régimen de Musharraf ha mostrado una actitud ambigua respecto a la presencia de insurgentes en FATA. Por un lado ha lanzado la ofensiva militar más potente hasta el momento contra las redes insurgentes, al menos hasta que los atentados de separatistas cachemires en Bombay, a finales de noviembre, han hecho resurgir las tensiones con la India, obligando a volcar el esfuerzo militar en Cachemira de nuevo. Pero, por otro lado, se ha mostrado muy beligerante acerca de la intromisión norteamericana en los asuntos internos de Pakistán, y dispuesto a llegar a acuerdos locales con las tribus.

Los atentados de Bombay, entre el 26 y el 28 de noviembre de 2008 (13), han señalado de nuevo a Pakistán como centro del terrorismo yihadista, y han colocado al gobierno del país en una difícil encrucijada. La presión diplomática norteamericana, y las claras advertencias indias obligan al gobierno del primer ministro Al Zardari a revisar el funcionamiento de muchas de sus instituciones, intentando cortar los lazos entre éstas y los grupos yihadistas. Pero esto puede ser extremadamente peligroso en un país tan complejo e inestable como Pakistán. Y plantea además una grave crisis de identidad para muchos pakistaníes, especialmente para los

---

(12) Se han realizado unos 30 ataques de este tipo

(13) Esos días 10 terroristas armados, probablemente relacionados con la insurgencia de Cachemira, atacaron con armas automáticas, granadas y explosivos el corazón turístico y financiero de la ciudad, haciéndose fuertes durante casi tres días en algunos hoteles de lujo, y causando unos 170 muertes, entre ellas las de varios turistas y hombres de negocios occidentales.

miembros de las fuerzas armadas y de seguridad del estado, que han sido educados dentro de un estado en permanente *yihad* desde su creación.

En cualquier caso, los atentados de Bombay significaran a corto plazo que las autoridades pakistaníes estarán muy ocupadas por un tiempo en gestionar las tensiones con India, e inevitablemente eso son buenas noticias para la insurgencia afgana, que verá reducida la presión sobre su santuario en las áreas tribales.

### **La estrategia insurgente en 2008**

Desde el punto de vista militar la situación ha empeorado claramente en 2008. Los insurgentes no solo no han retrocedido ante la presencia de más de 60.00 soldados aliados y 120.000 policías y soldados afganos, sino que han conseguido ampliar sus zonas de actuación.

Aparte de sus tradicionales feudos en el Este y el Sur del país, los talibán y grupos asociados se han infiltrado en las provincias que rodean Kabul, como Logar y Parwan, estableciendo de hecho un cerco progresivo sobre la capital. En el Oeste, las comunicaciones entre Kandahar y Herat se han visto sumamente perturbadas por las actividades insurgentes en las provincia de Farah y Herat, y especialmente en el distrito de Shindand, donde el número de incidentes se ha multiplicado (14). Además, la violencia se ha intensificado espectacularmente en zonas antaño pacíficas, como la provincia de Bagdhis, responsabilidad de las fuerzas españolas, donde bolsas de población pashtún se han mostrado progresivamente más agresivas.

La estrategia insurgente se asemeja en gran medida a la utilizada por los talibán en los años 90, cuando se hicieron con el control del 80% del territorio afgano. Por un lado, aislar progresivamente las grandes ciudades, y por otro, avanzar desde sus bases de operaciones en las provincias de Kandahar, Helmand y Uruzgan en dos direcciones, ambas rodeando el gran macizo montañoso situado en el centro del país: hacia Kabul por el Este y hacia Herat por el Oeste. A esta estrategia se une ahora la utilización cada vez más frecuente del terrorismo, orientado en gran medida hacia la capital, Kabul. En la segunda mitad del año, varias células terro-

---

(14) En el distrito de Shindand, provincia de Herat, es donde las fuerzas españolas han sufrido varias bajas, cuando deben patrullar la zona actuando como Fuerza de Reacción Rápida del Mando Regional Oeste.

ristas han concentrado sus ataques contra los trabajadores de agencias humanitarias con sede en la capital. La muerte de siete de ellos en unos meses ha supuesto un enorme golpe para las labores de reconstrucción y ayuda humanitaria en las que estas agencias están envueltas. Y han contribuido a aumentar dramáticamente la sensación de inseguridad en el mismo centro del poder gubernamental.

Pero, a la expansión territorial y el aumento de la frecuencia de los ataques, los insurgentes han añadido una mayor sofisticación en los procedimientos. Algunos ataques han alcanzado unos resultados desconocidos hasta ahora en el conflicto. En junio, en un asalto coordinado contra la cárcel de Kandahar, se liberaron unos 800 prisioneros, tras la muerte de una quincena de policías. En julio, el ataque a una base avanzada norteamericana en la provincia de Kunar terminó con nueve soldados norteamericanos muertos, quince heridos, y el abandono de la base. Y en agosto, una emboscada contra una patrulla francesa en la provincia de Kabul se convirtió en una batalla de veinticuatro horas con el resultado de diez soldados galos muertos y veintitrés heridos.

Los típicos procedimientos utilizados en Irak, como los artefactos explosivos improvisados y los atentados mediante terroristas suicidas han aumentado también en número y efectividad. En noviembre de 2007, un atentado suicida mató a seis parlamentarios en la provincia de Baghlan, y en la confusión que siguió a la explosión murieron casi ochenta personas, entre ellas cincuenta y nueve niños. En febrero de 2008, otro suicida mató a otras ochenta personas cerca de Kandahar. Y en agosto, un atentado contra la embajada india en Kabul mató a cuarenta y una personas, entre ellas varios funcionarios de la embajada.

Pero lo más preocupante de esta situación no es tanto el número de ataques o de víctimas, sino la evidencia cada vez mayor de que éstos responden a una estrategia bastante coherente y bien planificada. A esta impresión contribuye la creciente realización de ataques contra las vulnerables líneas de suministros de ISAF desde Pakistán. A finales de año, estos ataques han alcanzado una dimensión desconocida, especialmente en diciembre cuando casi 200 vehículos fueron destruidos en pocos días.

En definitiva la insurgencia liderada por los talibán, a la que se han unido un número creciente de tribus pashtún ha dejado atrás su ineficiencia habitual en años anteriores, y se ha convertido en un reto bastante inquietante para las fuerzas internacionales y el gobierno afgano. Los insurgentes son ahora capaces de desarrollar una estrategia compleja,

que puede combinar acciones de guerrillas para el control del terreno, atentados terroristas para destruir la moral enemiga y sabotear cualquier intento de reconstrucción, la desestabilización de Pakistán para conservar su libertad de acción en las zonas tribales, y la asfixia de las fuerzas internacionales mediante el ataque a sus líneas de suministro.

### **La reacción de los aliados**

Frente a este panorama bastante desolador, tanto ISAF como las tropas norteamericanas de Libertad Duradera y las fuerzas del gobierno afgano tratan de reaccionar como pueden. Su eficacia se ve como siempre perturbada por la escasez de efectivos y la falta de consenso sobre la estrategia a aplicar, aspecto que afecta especialmente a los aliados de la OTAN en ISAF. El nudo de las discusiones se centra habitualmente en la disponibilidad de las tropas desplegadas y en el enfoque de la lucha contra los insurgentes.

Algunos gobiernos europeos como Alemania, Italia, España y Francia se muestran reticentes a que sus fuerzas puedan ser empleadas en las problemáticas zonas del Sur y el Este del país, y apuestan por una estrategia orientada no tanto a la acción directa contra la insurgencia, como a la consolidación de las instituciones afganas, especialmente de sus fuerzas de seguridad. Por el contrario Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá, apoyados en menor medida por Holanda y Dinamarca, consideran que tal consolidación es imposible mientras no se consiga reducir la insurgencia a la marginalidad. En realidad se trata de un debate muy similar al que se produjo en Irak antes de la *Surge*.

La escasez de efectivos ha producido efectos bastante perversos. Quizás el más dramático sea la excesiva utilización del poder aéreo para compensar la falta de fuerzas sobre el terreno. Lo cierto es que, sin el apoyo de aviones y helicópteros de combate, la situación de las fuerzas aliadas sería con frecuencia insostenible. Pero contra un adversario tan mezclado con la población civil, como son los talibán, los ataques aéreos tiene con frecuencia efectos dramáticos. Algunas milicias tribales combaten siempre en las inmediaciones de sus aldeas, y cuando los combates acaban se retiran a sus hogares. En otras ocasiones, grupos de insurgentes que se ven en apuros se refugian en pueblos y aldeas, intentando confundirse con los civiles. En cualquier caso, los ataques aéreos dirigidos contra lo que se suponen refugios y lugares de concentración de los insurgentes terminan con frecuencia con un elevado número de muertes civiles.

Estas muertes provocadas por operaciones aliadas, que se han hecho más frecuentes en 2007 y 2008 (15), suponen uno de los principales motivos de fricción entre las fuerzas militares extranjeras y el gobierno afgano. Y son también un argumento que, hábilmente explotado por la insurgencia, está erosionando considerablemente la imagen de ISAF y Libertad Duradera en Afganistán.

Desde los propios aliados de la OTAN se han recibido críticas a la estrategia de ataques aéreos, y peticiones para que se adopten otros métodos. Pero sobre el terreno resulta difícil plantear procedimientos alternativos. La solución que se propone con más frecuencia es suspender los ataques aéreos sobre edificios que se sospeche sean utilizados por los insurgentes, y que esos ataques se sustituyan por operaciones de cerco y registro.

El problema es que para ello sería necesario disponer de una enorme cantidad de fuerzas, fácilmente transportables a cualquier punto del país. Además deberían ser fuerzas locales, pues el registro de viviendas privadas por parte de fuerzas extranjeras e infieles podría tener consecuencias más negativas y sangrientas que los ataques aéreos. Pero incluso utilizando fuerzas locales, se trataría de un asunto problemático, hasta el punto de que difícilmente los gobernadores provinciales, de los que dependen las fuerzas de policía, aceptarían utilizar este procedimiento en sus áreas de responsabilidad, por temor a una sublevación generalizada.

Al igual que en Irak, se abre paso la idea de que el peso de la lucha contra la insurgencia debe ser asumido cada vez en mayor medida por las fuerzas de seguridad locales. Pero también al igual que en Irak, existe la convicción de que esto será imposible si no se consigue romper la dinámica de progreso de los insurgentes, y conseguir una ventana de tiempo durante la cual las actividades de estos se reduzcan al mínimo. Y para ello es necesario un esfuerzo temporal, pero de gran intensidad, llevado a cabo por fuerzas militares occidentales, que se coordine además con una política de reconstrucción más realista que la aplicada hasta el momento. A finales de 2008 se da prácticamente por hecho la aplicación de una versión afgana de la *Surge* iraquí para 2009.

---

(15) Un informe de Human Rights Watch identifica un total de 116 civiles muertos en ataques aéreos en 2006, 321 en 2007 y 119 en los siete primeros meses de 2008. En agosto de 2008 se produjo el incidente de este tipo con mayor número de víctimas. Un ataque aéreo en la provincia de Herat mató a unos 90 civiles según las autoridades afganas, y a más de 30 según las investigaciones posteriores de EEUU.

El presidente electo Barack Obama ya ha anunciado su intención de cambiar el esfuerzo estratégico de Irak a Afganistán. Y el Secretario de Defensa Robert Gates, confirmado en su puesto por la nueva administración, ha anunciado el refuerzo de su presencia militar en unos 20.000 o 30.000 efectivos en el país, lo que significaría prácticamente duplicar las cifras actuales. En octubre de 2008, el general Petraeus dejaba su cargo en la Fuerza Multinacional en Irak para asumir el mando del Mando Estratégico Central, con lo cual se convierte en responsable estratégico de las operaciones en Irak y Afganistán. Este nombramiento, junto con la permanencia de Gates en la secretaría de Defensa, se ha interpretado como un intento para aplicar en suelo afgano las mismas fórmulas que han dado tan buen resultado en Irak.

Evidentemente, las circunstancias en Afganistán son diferentes a las de Irak, y requerirán un enfoque estratégico diferente en muchos aspectos. Las declaraciones de los líderes políticos y militares estadounidenses inciden mucho en la necesidad de ser conscientes de esta diferencia.

El primer punto divergente con Irak es que el aspecto multinacional de la operación es mucho más importante y problemático. En Irak, pese a que en algunos momentos llegaron a desplegar hasta 30.000 efectivos de naciones aliadas, la abrumadora mayoría de las tropas y los recursos fue siempre norteamericana. Y el papel de las fuerzas aliadas muy secundario, a excepción del desempeñado por las tropas británicas. En Afganistán, sin embargo, el papel de la OTAN y otros aliados es fundamental. De hecho es ISAF, una misión militar de la Alianza, la encargada de dirigir las operaciones, mientras *Enduring Freedom* tiene una importancia secundaria más centrada en la lucha contra el terrorismo yihadista y el adiestramiento de las fuerzas locales.

El peso de las fuerzas norteamericanas es como consecuencia mucho menor que en Irak. De hecho, y en teoría, el general Petraeus solo controla *Enduring Freedom*, mientras que ISAF depende de la cadena de mando OTAN. Sin embargo, el jefe de ISAF es un general norteamericano, David McKiernan, que es a la vez jefe de *Enduring Freedom*. Y en la cúspide de la cadena de mando militar OTAN se encuentra otro general norteamericano, Bantz Craddock, por lo que nadie duda de que la estrategia general a aplicar en el conflicto vendrá de EEUU, y en gran medida de Petraeus. Pero los norteamericanos tendrán que convencer a unos aliados que aportan de momento el 50% de las fuerzas presentes en el teatro de operaciones, y controlan amplias áreas del país.

Un segundo aspecto que marca la diferencia con Irak, y que en ocasiones se olvida, es la enorme dificultad para mantener cualquier fuerza militar en Afganistán. El país no tiene salida al mar, las comunicaciones por tierra son precarias y peligrosas, y no existen apenas recursos locales que una fuerza extranjera pueda aprovechar para su abastecimiento. Gran parte de los recursos que reciben las fuerzas de ISAF llegan por vía aérea, lo cual encarece enormemente el despliegue, y limita el techo máximo de fuerzas desplegadas. Otra parte, especialmente el combustible y el equipo pesado, llega desde el puerto pakistaní de Karachi, atravesando las zonas tribales del oeste de Pakistán y penetrando en territorio afgano a través de los pasos de Khyber y Spin Boldak.

Incluso cuando los insurgentes no atacan los convoyes de abastecimiento, el tránsito de éstos se puede ver alterado por múltiples circunstancias, desde huelgas hasta periodos de mal tiempo o accidentes que bloquean las carreteras durante días. En ocasiones, ISAF se ha visto obligada a retrasar operaciones de combate porque los niveles disponibles de carburantes no permitían un abastecimiento seguro.

Para resolver este problema se han abierto nuevas rutas desde el Norte, con el apoyo de Rusia y de los países limítrofes como Uzbekistán o Tayikistán. Pero esto no resuelve completamente el problema. Los acuerdos sólo permiten el tránsito de equipo no letal, lo cual excluye cualquier tipo de armamento, munición o vehículo de combate. E incluso el problema del carburante se soluciona sólo parcialmente, pues lo precario de las comunicaciones y la acción de los insurgentes hace muy difícil mover grandes convoyes de combustible desde el Norte del país hacia el Centro y el Sur. Además, Rusia realiza un doble juego en la zona, permitiendo por un lado el tránsito de mercancías para la OTAN, pero presionando a los estados de Asia Central para que no acepten instalaciones permanentes norteamericanas en su suelo. Consecuencia de esta política es el muy probable cierre de la base aérea de Manás en Kirguizistán, utilizada por EEUU y otros aliados, entre ellos España, para apoyar las operaciones en Afganistán.

Las dificultades logísticas limitan el número de efectivos que pueden ser desplegados con garantías de ser abastecidos correctamente. De hecho, en los años 80, la URSS nunca desplegó mucho más de 100.000 soldados en el país, pese a gozar de unas condiciones logísticas mucho más favorables, al disponer de frontera común con Afganistán. Y éste parece que será el techo más realista para cualquier incremento de fuerzas aliadas en 2009, y eso sólo a costa de reforzar espectacularmente el

transporte aéreo estratégico, y sus inevitables gastos, como única solución para compensar las deficiencias de las comunicaciones terrestres.

La limitación de efectivos internacionales tendrá que compensarse con un incremento de fuerzas locales. En este sentido parece orientarse la solicitud del gobierno afgano a los aliados para incrementar el tamaño de sus fuerzas armadas desde los 70.000 efectivos pactados en los acuerdos de Bonn (2002) hasta los 120.000, en un plazo de cinco años. Un proyecto que cuenta con el apoyo de Washington.

Respecto a la policía, también se han tomado medidas para reducir su endémica corrupción e ineficiencia. Probablemente la más importante sea el nombramiento de Hanif Atmar como nuevo ministro de Interior. Atmar está considerado como uno de los miembros más eficientes de los sucesivos gabinetes del gobierno afgano, y el que mejor es capaz de interactuar con agencias internacionales. Por otra parte, en 2006 y 2007, se procedió a una profunda reforma de los cuerpos policiales en Afganistán, disolviéndose la policía de carreteras, considerado el cuerpo más corrupto, y creándose un nuevo cuerpo de policía móvil (ANCOP) no dependiente de los gobernadores provinciales.

También se han integrado milicias tribales dentro de la estructura del Ministerio del Interior, con la denominación de Policía Auxiliar. Esta iniciativa no ha entusiasmado especialmente a los mandos militares norteamericanos, que consideran a las milicias tribales afganas más incontrolables que las iraquíes. Sin embargo, a finales de 2008, se ha comenzado un proyecto para financiar milicias tribales afganas con fondos norteamericanos, aunque se trata más bien de un experimento limitado.

En realidad, la posibilidad de que en Afganistán se produzca un fenómeno similar al «Despertar Sunní» en Irak es limitada. La razón principal es que las tribus pashtún nunca han permitido que los yihadistas extranjeros adquieran el peso dentro de la insurgencia que llegaron a tener en Irak. Todos los líderes insurgentes son pashtunes y no puede encontrarse esa línea de fractura entre tribus y yihadistas que se produjo en el conflicto iraquí. Ciertamente existen diferencias de intereses entre los líderes tribales y los del movimiento talibán, pero resulta bastante impensable que los primeros se alíen activamente con fuerzas extranjeras para combatir a los segundos. Un objetivo más realista es que las tribus cesen en su apoyo activo a los estudiantes islámicos, como hicieron en 2001. Así pues, el esfuerzo norteamericano probablemente no se orientará tanto a crear milicias que combatan abiertamente a los talibán –algo que no van

a hacer en ningún caso— como en conseguir que los líderes tribales les retiren su apoyo y negocien con Kabul.

### **Previsiones para 2009**

En cualquier caso, la previsible ofensiva que EEUU pretende lanzar en Afganistán a lo largo de 2009 no será solo militar. Al igual que en Irak en 2007 y 2008, el esfuerzo deberá ser claramente multidisciplinar, necesitando un complejo planeamiento que pueda coordinar y sincronizar múltiples iniciativas. El esfuerzo diplomático resultará esencial, tanto para lograr un claro apoyo por parte de unos aliados afectados por cierta desmoralización, como para aplicar una política próxima al equilibrismo con Pakistán, tratando de mantenerlo como fiel aliado en la lucha contra los insurgentes sin desestabilizarlo aún más de lo que ya está. Las esperanzas puestas en la nueva administración norteamericana, y su ruptura con la imagen unilateral y agresiva de las administraciones de George W. Bush pueden constituir una importante ventaja en este difícil trabajo diplomático. Asimismo, el nombramiento de un negociador tan experimentado como Richard Holbrooke para el puesto de enviado especial en Afganistán y Pakistán ha creado ciertas esperanzas.

Si se consigue el apoyo pakistaní y un mayor compromiso aliado, la campaña militar que se avecina se facilitará enormemente. Pero, al igual que ocurrió en Irak, cabe esperar que el incremento de las acciones militares provoque un periodo extremadamente sangriento. Y teniendo en cuenta la naturaleza de la guerra en Afganistán, muchas de las víctimas serán civiles. La OTAN, la administración norteamericana y el gobierno afgano deberán estar preparadas para superar las feroces críticas que sin duda se producirán durante ese periodo, y eso significa alcanzar una unidad de acción muy superior a la mostrada hasta el momento. Para el nuevo Presidente de EEUU, que deberá mantener el papel esencial de su país como aglutinador de todos los actores en el conflicto será sin duda una dura prueba.

Pero los esfuerzos militares por sí solos difícilmente serán decisivos frente a un adversario tan integrado en su ambiente como la insurgencia pashtún. Los acuerdos con las tribus más moderadas a ambos lados de la frontera pakistaní para que cesen en su apoyo a los insurgentes resultarán inevitables. Y eso significará ofrecer contraprestaciones de cierta entidad, relacionadas con la recepción de ayuda económica, cierta permi-

sividad temporal sobre los cultivos de opio y la apertura de vías para integrar el sistema de autoridad tribal dentro de las instituciones del país.

La coordinación entre operaciones militares y reconstrucción será también esencial. Probablemente se impulsarán inicialmente los proyectos de reconstrucción financiados por unidades militares (*Quick Impact Projects*), ya que se pueden llevar a cabo incluso en difíciles condiciones de seguridad, y pueden producir beneficios visibles para la población a corto plazo. Pero si se quieren asentar esos beneficios, resulta imprescindible la coordinación entre las operaciones militares y la actuación de las agencias internacionales, que pueden llevar a cabo los grandes proyectos de reconstrucción a largo plazo.

En definitiva, se trata de poner en marcha una estrategia que integre todos los recursos disponibles en el conflicto, buscando el tradicional efecto del palo y la zanahoria. Las tribus pashtún, auténtico centro de gravedad de la insurgencia, tienen que verse en el dilema de afrontar una lucha armada muy costosa y con pocas posibilidades de éxito, o acogerse a unos acuerdos con el gobierno razonablemente beneficiosos para sus intereses.

Pero el éxito a medio y largo plazo de esta versión afgana de la *Surge*, dependerá, como en Irak, de la solidez que pueda demostrar el gobierno de Karzai. Aunque los jefes tribales insurgentes acepten acuerdos temporales, se reduzcan las acciones violentas y se impulse la reconstrucción, todo este entramado podría venirse abajo de nuevo en cuanto el gobierno demuestre la debilidad e ineficiencia que han sido sus pautas habituales en los últimos años. Por eso, la consolidación institucional resultará quizás el elemento más decisivo para cualquier estrategia en Afganistán. Y, de nuevo como en Irak, esa consolidación dependerá también de un inequívoco apoyo aliado al gobierno de Kabul, pese a que tal gobierno diste mucho de ser ideal desde el punto de vista occidental. La celebración de elecciones presidenciales en 2009 y legislativas en 2010 serán una oportunidad para reforzar la maltrecha legitimidad de las instituciones afganas.

En términos prácticos, la escalada en Afganistán implicará a corto plazo un notable coste para EEUU y la OTAN. Coste humano, económico y político, debido en gran medida a la desatención previa que ha sufrido el conflicto. Pero la posibilidad de que la campaña fracasase supondría un coste aún mayor, que podría afectar a la supervivencia de una organización como la OTAN, e incluso a la credibilidad de EEUU y Europa a la hora de garantizar la seguridad de sus aliados.

## YIHADISMO. FRACASOS Y EXPECTATIVAS

Para la intrincada red de grupos yihadistas salafistas que constituyen el núcleo del terrorismo islamista trasnacional, 2008 ha sido un año con resultados mixtos. Sin duda Irak ha sido un fracaso notable, aunque no se trata de una novedad ni tampoco de una batalla totalmente perdida. Algo similar ocurrió en los años 90 en Argelia, y en menor medida en Chechenia. La brutalidad de los voluntarios yihadistas, y el choque de sus intereses con los grupos insurgentes locales terminaron por provocar su aislamiento, e incluso por impulsar a la población local en su contra. Pero, pese al fracaso, los yihadistas continúan actuando hoy en día tanto en Argelia como en el Cáucaso. Y aprovechan cualquier oportunidad para renacer de sus cenizas.

En Irak ocurre algo similar. Pese a su debilidad, los grupos yihadistas siguen actuando diariamente en el país, en parte gracias al apoyo de grupos locales que no ha aceptado integrarse en el *Despertar Sunní* o en las fuerzas de seguridad del gobierno. Los terroristas tienen especial habilidad para hibernar en tiempos difíciles, reduciendo sus actividades al mínimo, dispuestos para despertar en cuanto las condiciones sean de nuevo propicias. Y en Irak existen todavía fundadas esperanzas en que tales condiciones se puedan dar en breve plazo de tiempo. Si, tras la retirada norteamericana, se produce el temido conflicto civil entre sunníes, chiíes y kurdos, las tribus sunníes verán de nuevo en los yihadistas a un valioso aliado a quién cortejar, dadas sus capacidades para proporcionar financiación, reclutamiento y propaganda internacional.

Por eso, aunque Irak supone de nuevo una demostración de las enormes dificultades para el triunfo de un movimiento internacionalista tan radical como el yihadismo, tampoco es un frente totalmente perdido.

Pero lo que realmente alimenta las esperanzas de los yihadistas son las posibilidades que ofrecen otros escenarios. Afganistán es uno de ellos, aunque paradójicamente no el preferido, sobre todo porque, como ya se ha apuntado más arriba, los talibán se han mostrado siempre muy satisfechos de recibir la ayuda de las redes yihadistas, pero poco dispuestos a cederles un ápice de autoridad en la dirección de la insurgencia afgana.

Por eso parece más bien Pakistán el país que hoy en día ofrece las mayores oportunidades, y probablemente será allí donde se concentren los mayores esfuerzos. En Pakistán sigue la plana mayor de Al Qaeda, elevada a la categoría de mito, aunque con un poder real actualmente bas-

tante dudoso. Pakistán es santuario y retaguardia en la lucha contra Occidente en Afganistán, contra la India en Cachemira y también para toda la pléyade de movimientos integristas que actúan en Asia Central, incluyendo la provincia china de Sinkiang. Y para algunos de esos movimientos –los que son útiles para los intereses nacionales pakistaníes– todavía existe la posibilidad de encontrar cierto apoyo institucional. Se trata, además, del estado con mayor número de habitantes musulmanes después de Indonesia, y el único del mundo islámico que se ha convertido en potencia nuclear. Y una gran parte de la población pakistaní ha crecido imbuida del espíritu de Yihad.

El colapso del estado pakistaní supondría un desastre de dimensiones colosales para la estabilidad de Oriente Medio y Asia. Sin embargo, no se trata de una posibilidad tan sencilla como pudiera pensarse, ya que las fuerzas armadas pakistaníes se mueven mucho más por sentimientos nacionalistas que religiosos, y han proporcionado tradicionalmente la articulación básica del estado, de buen grado o por la fuerza. Pero las consecuencias de ese colapso serían tan beneficiosas para el yihadismo que justifican cualquier esfuerzo para intentarlo. Y en esa línea pueden interpretarse, tanto el asesinato de Benazir Bhutto en diciembre de 2007, como el atentado contra el Hotel Marriot de Islamabad en septiembre de 2008, o los atentados de Bombay en noviembre del mismo año.

Pero existen todavía otras esperanzas para los terroristas islámicos. Y muchas de ellas se encuentran en África. En Somalia se ha producido un importante triunfo de los grupos yihadistas locales, que después de ser desarticulados por una intervención etíope con apoyo norteamericano a finales de 2006, han conseguido recuperarse, ocupar de nuevo la zona sur del país, y provocar el repliegue de las desgastadas tropas etíopes. Los combates en territorio somalí han pasado casi inadvertidos para la opinión pública internacional, disimulados por el problema de la piratería que afecta más directamente los intereses occidentales. Pero la situación en Somalia amenaza con extender la inestabilidad hacia Kenia, donde ya se acumulan 250.000 refugiados somalíes. Y también hacia la siempre frágil Etiopía.

Existe asimismo un cierto retorno del yihadismo a Argelia, donde tanto los grandes atentados, como el hostigamiento contra las fuerzas de seguridad se han recrudecido en estos últimos años. Y sobre todo, se ha producido un preocupante incremento de la presencia de yihadistas en el Sahel, un territorio donde el Islam se está expandiendo de hecho, y en el que la debilidad de los estados permite un fácil asentamiento para cualquier grupo terrorista.

Así pues, aproximándose a la estrategia yihadista de un modo global puede percibirse que el fracaso en Irak puede ser compensado por los logros en África, y las posibilidades en Pakistán y Afganistán, aparte de otros escenarios casi olvidados por Occidente como el conflicto entre el gobierno y las minorías musulmanas en el sur de Tailandia, o en Filipinas. En cualquier caso, ha sido una nueva demostración de las posibilidades y limitaciones de los yihadistas que conjugan una inmensa capacidad para la desestabilización, con una no menos inmensa incompetencia para ofrecer un futuro atractivo a las poblaciones locales. Ahí radica su punto más débil, y el aprovechamiento de esa debilidad es hasta el momento el camino más prometedor para conseguir su derrota.

Quizás, la constatación de este punto débil está detrás de la transformación que sufre hoy en día el movimiento yihadista. Las grandes organizaciones transnacionales como Al Qaeda, con un ideario y unos objetivos disparatados de puro idealistas y ambiciosos, dejan paso a grupos mucho más centrados en cuestiones locales. Los Tribunales Islámicos de Somalia, Hamas, los grupos separatistas cachemires, el propio movimiento talibán o Hezbollah, la versión chiíta del yihadismo, aparecen como organizaciones más coherentes que Al Qaeda, con un ideario más realista, que contiene una menor inspiración salafista, mayor influencia de los Hermanos Musulmanes e incluso ciertas dosis de nacionalismo.

Sin renunciar a la Yihad global, se centran principalmente en establecer una versión integrista del Islam en sus estados de origen, poniendo en un segundo plano la lucha internacional. Un cambio de esquema que recuerda enormemente al sufrido por el comunismo soviético en los años 20 y 30 del pasado siglo, cuando fue preciso elegir entre asentar la revolución en la URSS o continuar con una revolución global.

Sin embargo, estos grupos continúan utilizando las redes transnacionales creadas durante décadas de actividad yihadista, y que permiten atender a su financiación, propaganda, captación de inteligencia y reclutamiento. No descartan la colaboración y el apoyo mutuo, ni desprecian la aportación de los voluntarios extranjeros, aunque hagan lo posible por mantenerlos bajo control. Y se adhieren a las proclamas que muchos predicadores de la Yihad continúan haciendo en todo el mundo. Pero si se ven en la situación de tener que elegir, eligen siempre sus intereses locales.

Esta nueva generación de milicias y grupos terroristas islámicos es probablemente menos espectacular que Al Qaeda, pero también mucho más peligrosa. Sus objetivos son más realistas, su organización más com-

pleta, combinando la fuerza armada con la capacidad para presentarse como alternativa política o para aplicar políticas sociales. Y sus posibilidades de llegar a alcanzar el poder en algún estado son mucho mayores que las de sus poco prácticos antecesores internacionalistas.

## **CAPÍTULO QUINTO**

# **LA PROPUESTA BRASILEÑA PARA LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: LA AUTONOMÍA REGIONAL**



---

---

## LA PROPUESTA BRASILEÑA PARA LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: LA AUTONOMÍA REGIONAL

SONIA ALDA MEJÍAS

---

---

**T**an retóricas comienzan a ser las opiniones que repiten sistemáticamente los fracasos de la integración latinoamericana, como los mismos discursos oficiales que además de su grandilocuencia sobre la necesidad de integración para de la región, no presentan propuestas concretas. Sin embargo, con una versión u otra, se corre el riesgo de simplificar e incluso omitir determinados cambios, como lo ocurridos en 2008, que de consolidarse pueden modificar la orientación que hasta el momento han tenido los proyectos de integración en la región.

En concreto, este trabajo quiere señalar la incorporación de una pauta que puede indicar el cambio señalado. No puede ser obviada la intención explícita de la región por ser autónoma de otras potencias, Estados Unidos o la Unión Europea, en sus relaciones tanto internas como externas. Entendiendo que sobre esta base han de construirse los proyectos de integración regionales y subregionales. La expresión mas evidente de esta voluntad es la creación de un organismo subregional sudamericano, como es el caso de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), o de iniciativas de carácter regional, como la I Cumbre de Naciones Latinoamericanas (CALC), en la que participaron por primera vez todas las naciones latinoamericanas, sin la presencia de potencias extraregionales. Ambos acontecimientos acaecidos el año pasado.

Aunque UNASUR y la CALC son dos proyectos diferentes coinciden en la intención de fomentar canales de comunicación política que favorezcan la confianza entre los países de la región. Con ello, la aspiración sería fomentar las bases necesarias a partir de las cuales construir la integración regional. De acuerdo a este objetivo, aunque es

todavía pronto para afirmarlo, quizás estas iniciativas estén marcando una nueva estrategia para construir la integración en la región. De manera que no se trataría tanto de plantear ambiciosos proyectos de integración comercial y/o económica, sino de establecer primeramente bases sólidas sobre la que entonces desarrollar un proceso de integración.

Para explicar los motivos que han originado estos cambios, no puede eludirse la actual realidad regional. En primer lugar, ha de tenerse muy presente el mapa político, donde junto al predominio, particularmente en Sudamérica de gobiernos de izquierdas, también el populismo tiene un importante eco. Aunque generalmente todos ellos han sido enmarcados indistintamente dentro de las llamadas izquierdas latinoamericanas hay importantes diferencias que impiden realizar esa generalización. No obstante tampoco se pueden negar ciertas coincidencias, como la importancia otorgada a la autonomía y a la integración en la región. Un factor que ha contribuido a dar un nuevo impulso a este proceso. A partir de aquí abundan más las diferencias, pues las motivaciones y los objetivos perseguidos son distintos cuando no incompatibles.

Dentro de este grupo de países; dos de ellos han aspirado, en estos últimos años, al liderazgo regional. No por casualidad la centralidad adquirida por lograr la autonomía de la región y el impulso de nuevos proyectos de integración coincide con lo que parece que podría ser la decidida voluntad de Brasil de adoptar el papel de líder regional. Para ello es imprescindible dicha autonomía, ya que libera a Brasil de posibles competidores y de la sombra de Estados Unidos. Sobre esta autonomía y la relación con la gran potencia norteamericana también ha insistido Hugo Chávez, Presidente de Venezuela y también aspirante al liderazgo regional. En este caso, la principal motivación: el radical antiimperialismo que caracteriza a este gobernante.

Para entender este nuevo planteamiento acerca de la aspiración de hacer de América Latina un actor internacional, a través de la integración, así como de sus posibilidades de éxito, cabe tener presente que éste no es el único planteamiento ni lo comparten todos los gobiernos de la región. Hay diferentes visiones sobre este respecto y no siempre pueden conciliarse, un factor que incide directamente en la evolución de este proceso. En todo ello no puede ignorarse el giro que parece estar adoptando México, al orientar su política exterior hacia América Latina.

## **LA AUTONOMÍA DE LA REGIÓN: UN NUEVO ELEMENTO VERTEBRAL EN LA INTEGRACIÓN**

De acuerdo al objeto de estudio propuesto, el primer aspecto a abordar sería cómo se ha concebido la integración en la región y cuáles han sido sus principales obstáculos. Con esta perspectiva, será posible contemplar si las nuevas iniciativas planteadas pueden ser o no un auténtico avance en este proceso, que en realidad no es nuevo en América Latina.

Tras una evolución complicada y en muchas ocasiones frustrante, numerosos analistas se muestran muy escépticos ante las nuevas propuestas brasileñas materializadas recientemente. Sin embargo, y a riesgo de ser precipitado, cabría afirmar que la Comunidad Sudamericana de Naciones ha adoptado iniciativas que han resultado ser exitosas. Dichas iniciativas podrían indicar, cuanto menos, la decidida voluntad de América Latina de tomar sus propias decisiones en foros propios. Si se llegara a superar la retórica y el voluntarismo, actuaciones de esta naturaleza podrían ser pasos para lograr avances importantes. En cualquier caso, a pesar de la urgencia, la integración ha de ser forzosamente un proceso de largo plazo, ya que la convicción y la decisión que se requiere exige un cambio de mentalidad en la región que necesita de tiempo: «es necesario que tengamos más paciencia. La integración nos exige un proceso, un consenso, debe ser construida, y para eso debemos de tener la madurez necesaria, tanto los gobiernos como los pueblos» (1).

### **La retirada de Estados Unidos y las iniciativas de integración latinoamericanas en la década de los noventa**

Buena parte del proyecto de autonomía defendido en la actualidad en América Latina sólo es posible entenderlo, en la medida en que en la agenda internacional norteamericana la región ha ido ocupando un papel cada vez más secundario. Pese a que las relaciones de dependencia latinoamericana no tienen su origen en la Guerra Fría, es en los sesenta y los setenta cuando esta forma de relación con Estados Unidos se hace determinante para los designios nacionales de cada país latinoamericano. En este período, las relaciones hemisféricas (2) únicamente señalarían flechas

---

(1) Entrevista a L. I. Lula da Silva, Presidente de Brasil, *El Mercurio*, 26/IV/07.

(2) Se entiende por ámbito hemisférico al conjunto integrado por Norteamérica, México, Centroamérica y Caribe y Suramérica.

entre Washington y cada uno de los países latinoamericanos pero no entre éstos. Sólo con el final de este período, comienzan a desarrollarse las relaciones interlatinoamericanas, y a lo largo de la década de los noventa se configura una maraña de relaciones dentro de la región, así como entre ésta y otras regiones y países del mundo como Europa y los países del Pacífico a través del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC).

En efecto, la desaparición del comunismo significó que Estados Unidos asumía otras prioridades en política internacional. A partir de este momento se produce un «fenómeno silencioso» (3) de desvinculación en las relaciones entre la potencia norteamericana y América Latina. Pese a que cabe esta afirmación general habría que distinguir entre México, Centroamérica y El Caribe, por un lado, y América del Sur, por otro, ya que en este último caso, la tendencia hacia el distanciamiento es más evidente.

Esto no significa que el gran vecino del norte no siguiera siendo el principal socio comercial para la región, pero tampoco que fuera el único. En este período se observa un proceso de diversificación que favorece una apertura al comercio internacional así como el desarrollo de relaciones intraregionales. Para ello cada subregión, e incluso cada país, se decidió por diferentes opciones estratégicas que determinaron la apertura de varios proyectos de integración subregional con objetivos distintos. A diferencia de determinados países que optaron por mantener una situación de independencia respecto a sus vecinos latinoamericanos, hubo otros que se asociaron entre sí para formar organizaciones subregionales.

En el primer caso se encuentra Chile o México, si bien éstos a su vez optaron por diferentes estrategias. Chile optó, desde los setenta, por emprender programas unilaterales de liberalización comercial, fortaleciendo vínculos comerciales y financieros con los principales vínculos de poder, para ello firmó acuerdos comerciales preferenciales con Estados Unidos, Japón o Europa. Frente a esta diversificación, México, por el contrario, concentró su actividad comercial fundamentalmente con Estados Unidos, a través de la firma del Tratado de Libre de América del Norte (TLCAN), en vigor desde 1994, en el que también está integrado Canadá.

A diferencia de éstos se encontraban aquellos países que optaron por proyectos de cooperación económica entre países latinoamericanos. A finales de los noventa se relanzaron asociaciones que ya existían, como el

---

(3) HERALDO MUÑOZ, «Adiós a EEUU?», en J. S. Tulchin y R. H. Espach, *América Latina en el nuevo sistema internacional*, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2004, pp. 113-137.

Mercado Común Centroamericano (MCCA) (4), la Comunidad del Caribe (CARICOM) (5) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (6). Estas asociaciones tenían un carácter fundamentalmente instrumental ya que la finalidad era utilizarlas como trampolín para acceder a otras asociaciones mayores o para entablar acuerdos comerciales con poderosos socios como Estados Unidos. Así ocurrió en Centroamérica cuando en 2004 entró en vigor el Tratado de libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos-República Dominicana (CAFTA) (7). En el caso andino finalmente fracasaron las negociaciones colectivas entre Norteamérica y los países andinos. En la actualidad, de los dos únicos países que aspiraban a firmar un TLC con Estados Unidos, únicamente lo ha conseguido Perú. Colombia sigue a la espera de que el Congreso norteamericano lo apruebe (8). El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (9), suscrito en 1991, a diferencia de las organizaciones mencionadas, perseguía como finalidad el crecimiento de la propia asociación, a través de la creación de mercados. A ello se suma, en este caso, la aspiración de alcanzar la integración no sólo económica sino también política.

A todos estos proyectos habría que agregar la celebración con regularidad de encuentros de presidentes latinoamericanos, como el Grupo de Río (10) o las cumbres iberoamericanas (11). Mientras que hasta entonces, las cumbres presidenciales celebradas eran únicamente convocadas y dirigidas por Estados Unidos.

Lejos de abandonar las relaciones con Norteamérica, éste era un momento propicio para continuarlas. Si bien, ante las nuevas circunstan-

---

(4) Con posterioridad al MCCA, se crea el Sistema de Integración Centroamericana, <http://www.sica.int/>.

(5) <http://www.caricom.org/>.

(6) <http://www.comunidadandina.org/>.

(7) <http://www.cafta.gob.sv/>.

(8) El TLC ha de ser aprobado por el Congreso norteamericano sin embargo la actual mayoría demócrata se resiste a ello, J. F. LONDOÑO, «*Con el viento en contra? Uribe II y el Congreso demócrata. De la relación especial al caso ejemplar*», La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante. Estados Unidos, Policy Paper, n.º 30, Bogotá, Colombia, febrero, 2008, <http://www.fescol.org.co/DocPdf/PolicyPaperCollnt-30.pdf>.

(9) <http://www.mercosur.int/msweb/>.

(10) El Grupo de Río fue creado el 18 de diciembre de 1986, por la Declaración de Río de Janeiro, suscrita por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Se realiza anualmente en alguna ciudad predefinida de América Latina en la cual se reúnen los Jefes de Estado y de Gobierno, y los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes.

(11) <http://www.segib.org/>.

cias, bajo unas nuevas pautas que aseguraran a ambos actores condiciones ventajosas, libres de imposiciones o de decisiones unilaterales. Esta posibilidad hubiera sido más asequible de haber logrado una postura común ante la gran potencia, sin embargo no fue posible conseguirla. De hecho, en el momento en que la región habría podido actuar como un actor único para tener más capacidad de negociación con Estados Unidos, resultó un fracaso. En 1994, ante la iniciativa de Clinton, en la Cumbre de las Américas, de concretar un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de alcance hemisférico, se puso de manifiesto la división regional. Cada país, o según los casos, subregion, mostró una opinión tan distinta y plural como sus propias posibilidades de prescindir o no de un acuerdo con Estados Unidos, aunque no todas las condiciones del mismo fueran ventajosas. Estas diferencias, se profundizaron cuando Centroamérica y los países andinos aceptaron la oferta de negociar tratados bilaterales con Estados Unidos. Ante la imposibilidad de firmarse un ALCA, Estados Unidos adoptó, como estrategia alternativa, la firma bilateral de tratados de libre comercio con países o subregionales latinoamericanas, con el fin de lograr, mediante la suma de todos los TLC,s el objetivo inicial de crear un área de libre comercio hemisférico. Después del fracaso de las negociaciones con Bolivia y Ecuador en 2006, en el marco del llamado TLC con los países andinos, la firma de estos tratados con Colombia y Perú terminó por producir una importante crisis en la CAN. El presidente de Venezuela, Hugo Chávez alegó este motivo para solicitar la salida de su país de esta organización y solicitar su ingreso en el MERCOSUR.

### **Una autonomía pasiva: lamentaciones y falta de iniciativas concretas**

No cabe ninguna duda que la retirada norteamericana y las iniciativas latinoamericanas favorecieron un notable cambio respecto a la autonomía de la región y a sus relaciones con Estados Unidos. Sin embargo, buena parte de los países latinoamericanos parecen haberse resistido al abandono norteamericano, reduciendo sus iniciativas a la espera de tiempos mejores, entendidos como la vuelta de Estados Unidos. Prueba de esta actitud ha sido el reiterado lamento, desde los noventa, del «abandono» del que han sido objeto la región por la gran potencia. Verdaderamente no toda el área reaccionó igualmente y de nuevo aparecen diferencias entre México y Centroamérica, con respecto a América del Sur. El intento por parte del MERCOSUR y de sus países miembros, encabezados por Brasil, de negociar con Estados Unidos, anteponiendo su visión e intereses,

marca una pauta importante respecto al pasado y la opción por consolidar un desarrollo autónomo. De hecho la consecuencia de esta posición fue en buena parte la responsable del fracaso del ALCA.

Sin embargo, y aun considerando las iniciativas desarrolladas e incluso la particular voluntad de autonomía mostrada por el MERCOSUR y Brasil, da la impresión que la autonomía ganada no dejaba en parte de estar basada en la inercia. Si ésta existía era porque Estados Unidos tenía otras prioridades, pero no existían proyectos o iniciativas explícitas mediante los cuales América Latina manifestara su voluntad o aspiración de convertirse en un actor con más peso internacional capaz de establecer un nuevo tipo de relación con Estados Unidos o con otras potencias internacionales. Este margen de autonomía se incrementó a partir del 11-S de 2001, cuando la lucha contra el terrorismo internacional acaparó toda la atención de G. W. Bush en Iraq y en la lucha contra el terrorismo. Es entonces cuando este distanciamiento se convierte entonces en una práctica invisibilización de la región por la administración norteamericana. Este aumento de autonomía tampoco estimuló nuevas propuestas orientadas a construir una unidad regional que potenciara el papel de la región como actor internacional.

Prueba de esta inercia ha sido el que los países latinoamericanos siguieran recurriendo, hasta la actualidad, a instituciones hemisféricas de la Guerra Fría, como es el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA) (12) pese a haber sido deslegitimada y desprestigiada por ellos mismos. Este organismo ha sido descalificado por los países de la región al haber sido creado y financiado por Estados Unidos, en la Guerra Fría, para asegurar su influencia en la región. No obstante, pese a la falta de credibilidad de la institución, por el mantenimiento de esta opinión dominante, han sido los propios países latinoamericanos quienes han seguido recurriendo a la OEA para que medie en sus crisis internas o con sus vecinos, hasta la actualidad (13). Ciertamente ha habido algunos intentos de latinoamericanización en el seno de la organización. El más significativo ha sido la elección del último Secretario General. En 2005, frente a los candidatos

---

(12) En 1948, la OEA es una organización americana de alcance regional integrada por los Estados Unidos, Canadá y los países latinoamericanos, hasta sumar un total de 35 países. El único país que no forma parte de dicha organización es Cuba al ser expulsada en 1962.

(13) S. Alda Mejías, «La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones» en E. Vega (com.), *Realidades y perspectivas de la gestión de internacional de crisis*, ADENDA 2008, IUGM, Escuela Diplomática España, Madrid, 2008, pp. 69-98.

norteamericanos, fue finalmente José M.<sup>a</sup> Insulza, el elegido por la mayoría de los países latinoamericanos, quien venció en una reñida elección. El mismo Insulza, ya como Secretario General, estuvo presente en la XXXV Asamblea General, celebrada en junio de 2005 en Fort Lauderdale. El debate fundamental que nutrió el encuentro fue la propuesta norteamericana en torno al establecimiento de un sistema de monitoreo para evaluar las democracias hemisféricas. La reacción encabezada por Venezuela, junto a Brasil o Argentina, entre otros países, fue de oposición frontal. Justificadamente, o no, en la negativa latinoamericana a esta propuesta subyacía el temor a que las acciones colectivas, tomadas en nombre de la defensa y promoción de la democracia, encubriesen la voluntad e intereses de la potencia hegemónica regional.

Sin embargo, y pese a estos intentos para resistir la influencia norteamericana, lo cierto es que la región ha seguido recurriendo, por voluntad propia, a este organismo. El motivo principal ha sido la inexistencia de un organismo similar dirigido, gestionado y financiado exclusivamente por los países de la región. Esta deficiencia cabe decir que es exclusivamente responsabilidad latinoamericana. El mismo Lula ha puesto de manifiesto la inexistencia de iniciativas latinoamericanas que hayan favorecido la integración regional, ya que se ha seguido viviendo más pendiente de otras potencias que de la propia realidad regional: «Durante casi un siglo estuvimos dándonos la espalda, con la mirada hacia otros continentes y desperdiciamos la oportunidad de descubrir semejanzas entre nosotros, oportunidades y nichos de inversión en sectores que interesan al desarrollo del continente» (14). La creación de una entidad latinoamericana con este objeto también habría contribuido a una participación internacional concertada de la región, teniendo así la posibilidad de convertirse en actor internacional con un poder de negociación que nunca ha tenido.

### **Cambios recientes: voluntad explícita de hacer de América Latina un actor internacional bajo nuevas pautas de integración**

Las declaraciones realizadas por el Presidente del Brasil, en Costa de Saúipe a mediados del mes de diciembre de 2008, podrían simbolizar un cambio respecto a la actitud señalada: «durante casi un siglo, casi todos los países apostaban para saber quién era más amigo del que gobernaba

---

(14) [http://www.cep.cl/Cenda/Gen\\_Documentos/Integracion/Polemica/Lula\\_Bachelet\\_070424.pdf](http://www.cep.cl/Cenda/Gen_Documentos/Integracion/Polemica/Lula_Bachelet_070424.pdf).

en Estados Unidos. Todo el mundo creía que lo máximo de la importancia política era ser invitado por EEUU» a ello agregó «creo que muchas veces el comportamiento super-servicial en la política es lo que hace que las personas no sean debidamente tratadas y debidamente respetadas» (15). Frente a esa actitud, Lula afirmó, con decisión, la actual voluntad latinoamericana de «ser protagonista y no meros espectadores en los teatros en los que se deciden las perspectivas de bienestar y prosperidad para nuestros pueblos», si bien era imprescindible que la región asumiera una «vocación latinoamericana y caribeña». Estas declaraciones se realizaron en la I Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC). Además de esta convocatoria se celebraron en el mismo lugar, en cuarenta y ocho horas, tres cumbres más que reunieron a los países miembros de MERCOSUR, del Grupo de Río y de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). La cuestión de la autonomía fue particularmente importante en la CALC donde por primera vez, se reunían todos los países latinoamericanos, incluida Cuba, sin la presencia de Estados Unidos, España o la Unión Europea. El objetivo acordado en esta cumbre fue crear una organización de Estados latinoamericanos para favorecer la integración regional y la actuación concertada de la región en el ámbito internacional. Esta organización se constituirá en 2010.

A las declaraciones explícitas se sumaron los mensajes implícitos. Esto explica que, además de una visión práctica, el motivo para concentrar estos foros latinoamericanos y sudamericanos en un mismo lugar y de manera casi simultánea, respondiera a la intención de resaltar la existencia de una agenda regional propia. Con ello se pretendía marcar la diferencia con el pasado cuando «estos países se reunían sólo cuando Estados Unidos lo permitía», mientras que «ahora por libre y espontánea voluntad han hablado y dijeron que es preciso crear organismos multilaterales propios, para no ir a La Haya a solucionar sus problemas» (16).

Teniendo en cuenta la proximidad de fechas entre la celebración de estas cumbres y la investidura de Barack Obama, podría interpretarse también como un mensaje al nuevo Presidente sobre los nuevos términos que definirán las relaciones entre Estados Unidos y la región, más allá del interés que esta nueva administración tenga por hacerse de nuevo presente en la región. Otro mensaje en este caso directo y explícito a la nueva

---

(15) Estas declaraciones se hicieron públicas por una equivocación, ya que se realizaron en una sesión a puerta cerrada. [http://www.diariolibre.com/noticias\\_det.php?id=181843](http://www.diariolibre.com/noticias_det.php?id=181843).

(16) [http://www.infolatam.com/entrada/brasilcuba\\_lula\\_y\\_castro\\_estrechan\\_lazos-11693.html](http://www.infolatam.com/entrada/brasilcuba_lula_y_castro_estrechan_lazos-11693.html).

administración norteamericana, es la participación de Cuba en la CALC. Un elemento que reincide en la nueva manera de gestionar la autonomía regional. El objetivo no es sólo que participe en el nuevo proyecto regional que surgirá a partir de esta Cumbre, sino también incorporar la isla a las instituciones latinoamericanas e incluso hemisféricas. En coherencia con esta voluntad, también se formalizó la incorporación de Cuba al Grupo de Río, convocado en esos días en el mismo lugar, como ya se ha dicho. Esta reincorporación de Cuba se reafirmará con las visitas oficiales de varios presidentes latinoamericanos a lo largo de 2009 (17). Todos estos encuentros han estado precedidos por las reuniones de Lula con Fidel y Raúl Castro. De hecho, la incorporación de Cuba a la región ha sido impulsada por Brasil a partir de la idea de establecer con el régimen cubano un «compromiso constructivo». El principal presupuesto de este compromiso es establecer una política de cooperación, tal y como viene haciendo el gobierno brasileño desde 2003, ya que se entiende como la manera más eficaz de impulsar la democracia; pues el aislamiento, bajo esta visión, solo alimenta la involución (18).

Este aislamiento ha sido mantenido por la región, desde la decisión norteamericana de establecer un embargo a Cuba en 1962. Como consecuencia de aquella decisión también se expulsó a la isla de la OEA. La continuidad de esta posición por los latinoamericanos, aún después del fin de la Guerra Fría, es otro ejemplo que ilustra la continuidad de un vínculo dependiente de la región hacia los Estados Unidos, a pesar de la autonomía iniciada en la región a partir de este período. Ante la persistencia de este vínculo hacia Estados Unidos, las peticiones y deseos expre-

---

(17) En el mismo mes de enero ha tenido lugar la visita del presidente de Panamá, Martín Torrijos, el presidente ecuatoriano Rafael Correa y la presidenta de la Argentina Cristina Fernández. En febrero visitará la isla la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, seguido por el guatemalteco Álvaro Colom y a continuación el mexicano Felipe Calderón.

(18) La idea-fuerza que articula desde entonces la política de Brasil fue formulada por el canciller Amorim quedando registrada con la marca de «compromiso constructivo»: «(...) La política que defiendo en relación no apenas a aquél país (Cuba), sino para los otros, es aquello que en los EEUU, en la administración anterior, se acostumbraba llamar de compromiso constructivo. Tal política es mucho más rentable que la de condenas y aislamiento, por eso tiene que ser constituida de manera equilibrada. (...) Con ese espíritu encaro la necesidad de que continuemos trabajando con un país hermano, que sufrió un aislamiento muy grande, a pesar de tener unos procedimientos con los cuales no estamos de acuerdo. Esta línea del compromiso constructivo es mucho más positiva y puede traer muchos más resultados que una línea meramente de aislamiento, que refuerce un aspecto de psicología del cerco, que correcta o incorrectamente es la que prevalece hoy en Cuba y que lleva al país a adoptar ciertas actitudes o que contribuye para la adopción de posturas que condenamos». Citado en <http://www.infolatam.com/entrada.jsp?id=6742>.

sados en la CALC y en la Cumbre de Río no dejan de mostrar el cambio que se ha formalizado a partir de ambas reuniones. De hecho, además de haberse efectuado la reincorporación de Cuba a la región, se ha expresado el deseo de que ocurra lo mismo en los organismos hemisféricos. Así, mientras que en la declaración de la CALC se insta a Estados Unidos a poner fin a este embargo, en la Cumbre de Río se expresó el deseo de la región de que Cuba se reincorporara a la OEA.

Además de la CALC, la otra nueva iniciativa que se ha formalizado en 2008 ha sido la UNASUR. Los países que integran este organismo son 12 países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Surinam y Guyana) y su Acta Constitutiva contempla un ambicioso y amplio plan de integración (19). En este caso la voluntad de autonomía e integración es nuevamente una característica primordial, ya que el objetivo es favorecer un desarrollo subregional autónomo y una eficaz coordinación política que fortalezca este proceso. Muestra del avance de este organismo ha sido la creación en la cumbre de diciembre del Consejo Sudamericano de la Defensa (CSD) y el de la Salud. El objetivo del Consejo de Defensa es dedicarse a cuestiones relacionadas con la capacitación, intercambio y cooperación en materias de defensa y seguridad de los países miembros, así como a la cooperación en materia de industria bélica. Nuevamente, este órgano también puede entenderse como una demostración de independencia, ya que corresponde a un área estratégica en la que la región ha sido históricamente dependiente de Estados Unidos.

La configuración de estos nuevos organismos no significa que no se realicen sin dificultad ni problemas. Entre ellos, las diferencias entre los Estados miembros. Este motivo impidió la elección de Kirchner como Secretario General de la UNASUR, debido a la oposición de Uruguay. Estas diferencias y la multitud de intereses encontrados en la región son lo que explican lo acontecido también en la cumbre de MERCOSUR de Costa de Sauipe. En este caso, ante la falta de acuerdo, fue imposible abolir el doble arancel que grava la importación de productos.

Por último, cabe destacar la reunión del Grupo de Río. En esta cumbre se incidió en la misma idea de autonomía que dominó en las cumbres paralelas de aquellos días. Pero junto a la declaración de intenciones o al inicio de proyectos, también cabe examinar las actuaciones o decisiones

---

(19) [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm).

adoptados por estos organismos en este mismo año. En marzo, ante la crisis de la región andina originada por la disputa entre Ecuador y Colombia (20), el Grupo de Río, en su XX Cumbre, desempeñó una importante labor en rebajar la tensión entre ambos países. Por su parte la UNASUR, en la reunión extraordinaria de septiembre, realizó una labor de mediación ante el estallido del conflicto latente existente en Bolivia, entre el Occidente y el Oriente del país. Es particularmente significativo tener en cuenta que si tanto Bolivia, como Ecuador y Colombia recurrieron a la OEA para encontrar una salida a su situación, acabaron interviniendo organismos latinoamericanos. UNASUR, en el momento en que estuvo constituida, se consideró el mejor foro para abordar la crisis boliviana, aunque ya estaba siendo tratada en la OEA. En el segundo caso fueron también los países latinoamericanos, en la cumbre del Grupo de Río, los que lograron reconducir la crisis andina. Aunque inicialmente fue planteada también en el organismo hemisférico. Podría argumentarse que si esta asociación de países latinoamericanos tuvo relevancia en esta crisis, se debió a que la celebración de la cumbre coincidió, casualmente, con el momento de máxima tensión entre los países afectados. Sin embargo, no parece que sólo la coincidencia fuera la única causa que explique la trascendencia que adquirió aquella reunión, sino también la credibilidad reconocida a este foro, por los propios latinoamericanos, para tratar un conflicto cuyo alcance hacía peligrar la estabilidad sudamericana. Cuanto menos se consideró que además de en la OEA también había otros espacios posibles para encontrar soluciones a los problemas de la región.

## **FACTORES QUE INTERVIENEN EN EL IMPULSO DE UN PROYECTO DE INTEGRACIÓN AUTÓNOMO**

Ante la concentración de todas estas iniciativas y las decisiones orientadas a afirmar la autonomía latinoamericana, cabe preguntarse por las causas que han motivado este cambio, quiénes han sido sus impulsores y por qué. Aunque son varios los factores que intervienen cabe resaltar el peso adquirido por la izquierda y el populismo, muy particularmente en Sudamérica, ya que ambos, pese a sus importantes diferencias, han coin-

---

(20) El origen de la crisis se encuentra en la decisión colombiana de llevar a cabo un ataque militar el 1 de marzo de 2008 contra un campamento guerrillero en territorio ecuatoriano, en el que murió «Raúl Reyes», miembro de la cúpula de las FARC. La interpretación de esta operación como una agresión a la soberanía nacional decidió a Ecuador a romper relaciones diplomáticas.

cido en otorgar una gran importancia a la integración, así como en la necesidad de favorecer un modelo alternativo basado en la autonomía regional.

El liderazgo ejercido por Brasil en la región es otro factor decisivo para dar impulso a este proceso en el que se ha puesto particular énfasis en la autonomía regional. Las iniciativas como UNASUR o las cumbres de finales de 2008 podrían indicar la firme decisión brasileña de asumir, frente a años de ambigüedad, el liderazgo regional. Para ello es imprescindible asegurar la autonomía de la región respecto a las grandes potencias internacionales. En este sentido, no debe olvidarse que las aspiraciones de liderazgo de Hugo Chávez no han dejado de ser también un impulso para la realización de estos cambios. Ante la rivalidad de Chávez con Lula, por el liderazgo regional, es posible que Brasil haya terminado por adoptar decisiones que quizás sin la amenaza de esta competencia no habría llevado a cabo, o al menos no en el lapso de tiempo realizado ni con la misma decisión.

La favorable coyuntura económica del mercado internacional de productos primarios de los últimos años y la aplicación de políticas macroeconómicas responsables, orientadas al control de las principales variables económicas, ha favorecido una situación de crecimiento económico que para algunos ha hecho posible que «Latinoamérica ya no necesite ayuda de EEUU» (21). Una situación económica que también contribuye a proporcionar mas autonomía a la región favoreciendo nuevas propuestas de integración. Estos son algunos de los factores que podrían explicar entonces porqué aunque Estados Unidos se había retirado desde hace tiempo de la región, no se habían operado determinadas iniciativas como las que han tenido lugar en los últimos años y que se han concretado en 2008.

---

(21) Esta afirmación fue realizada por F. Henrique Cardoso, expresidentes del Brasil, [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Latinoamerica/necesita/ayuda/EE/UU/elpepuint/20090116elpepuint\\_4/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Latinoamerica/necesita/ayuda/EE/UU/elpepuint/20090116elpepuint_4/Tes). En este mismo sentido se ha manifestado el también expresidente chileno Ricardo Lagos cuando, haciendo alusión a la relación de la región con Estados Unidos, ha tenido en cuenta el crecimiento latinoamericano de los últimos años: «En América Latina la agenda internacional también será distinta. Hoy somos un continente cuya mayoría de países tiene ingresos medios. Esto es países que por su nivel de desarrollo ya no califican para recibir ayuda extranjera. Países que, en una u otra forma, tienen un alto grado de inserción en la economía internacional y esperan que la Ronda de Comercio y Desarrollo, o de Doha, como se le llama, entregue reglas justas para competir», [http://www.tribunademocratica.com/2009/01/dialogo\\_mejor\\_y\\_mas\\_parejo\\_con\\_obama.html](http://www.tribunademocratica.com/2009/01/dialogo_mejor_y_mas_parejo_con_obama.html).

## La izquierda democrática y el populismo antiimperialista: encuentros y desencuentros

La generalización comúnmente realizada de enmarcar el actual populismo dentro de la izquierda o izquierdas latinoamericanas induce a pensar más en los puntos en común entre unos y otros que en las diferencias, pese a que éstas sean más numerosas. En los últimos años, particularmente en el Cono Sur, los ciudadanos han confiado la presidencia de sus respectivas repúblicas a gobiernos identificados con la izquierda, concretamente en Chile, Argentina o Uruguay y Brasil, país que lideraría a este grupo (22). No obstante no es un grupo homogéneo, sino más bien una tendencia donde se enmarcarían diferentes izquierdas. De hecho, aunque la distinción que se pretende plantear es entre la izquierda y el populismo, parte de estos gobiernos también ejercen cierto liderazgo populista o algunas de sus medidas también lo son. Pese a todo, bajo esta heterogeneidad hay algunos aspectos comunes que permiten agruparles dentro de un mismo grupo. Entre estos puntos en común se encuentra la adscripción de estos gobiernos a la democracia representativa. Ninguno de ellos, a diferencia de los populistas, ha cuestionado la legitimidad de las instituciones representativas. De acuerdo a esta característica común dichos gobiernos serán calificados como de *izquierda democrática*.

Por lo que respecta a los gobiernos populistas también se concentran fundamentalmente en Sudamérica, concretamente en la región andina (23). Dentro de este grupo se encontraría además de Venezuela, Ecuador y Bolivia. El caso paraguayo presenta ciertas particularidades; por el

---

(22) Desde 2000 con la elección del Ricardo Lagos, en Chile, se ha sucedido la elección de presidentes identificados con la izquierda moderada. Michelle Bachelet, miembro de la misma coalición de izquierda que su antecesor, sucedió a éste en 2007. En 2003, Luiz Inacio Lula Da Silva, es presidente del Brasil y reelecto en 2006. Néstor Kirchner ejerció como presidente de Argentina, entre 2003 y 2007, y ha sido sustituido por su esposa, Cristina Fernández, desde entonces. Por último en Uruguay, alineado con esta izquierda, Tabaré Vázquez es presidente desde 2005.

(23) Liderando este grupo cabe mencionar al Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que ha ido renovando su mandato presidencial desde 1999. En 2000, tras la aprobación de la actual Constitución, y en 2006. Junto estas tres elecciones habría que sumar el referéndum revocatorio de 2004 del que también salió victorioso. Su último gran triunfo ha sido obtener la victoria del referéndum celebrado en febrero del presente año mediante el que ha sido aprobado la reelección. En 2005 fue elegido Evo Morales, cuyo mandato ha sido reprobado mediante el referéndum revocatorio celebrado en 2008. Rafael Correa, ejerce como Presidente de Ecuador desde 2007. También enmarcado dentro de este grupo, pero fuera de la región se encuentra el Presidente nicaragüense Daniel Ortega, elegido también en 2007.

momento, parecería que la posible aproximación a Hugo Chávez vendría determinada más por motivos pragmáticos que ideológicos (24). Como en el caso anterior no debe suponerse que éste sea un grupo homogéneo, sin embargo su heterogeneidad no impide su alineación bajo el liderazgo venezolano. Otro nexos, pese a sus diferencias de carácter económico y político, es la admiración común de estos gobiernos a Fidel Castro, en tanto líder revolucionario, aunque no pretendan establecer un régimen comunista.

Pese a las diferencias internas de cada grupo, existen las suficientes características comunes para distinguir a la llamada izquierda democrática de los actuales populismos. Estas diferencias son de carácter político, económico y social. Como se ha dicho, mientras que estos gobiernos no han cuestionado los principios de la democracia representativa, los populismos representan la reacción en contra del principio de delegación que este sistema de gobierno lleva implícita. El objetivo es evitar, en opinión de estos líderes, la desvirtuación de la voluntad popular mediante las instituciones. Por ello proponen la relación directa gobernante-gobernado con la consiguiente erosión institucional que implica, así como con el fortalecimiento del poder personal del líder. Por lo que respecta al ámbito económico y social, mientras que la izquierda democrática han combinado programas innovadores de redistribución de la renta y de desarrollo económico con unas balanzas públicas equilibradas y una inflación bajo control, los gobiernos populistas, caracterizados por una exaltada crítica al neoliberalismo, han adoptado como formas de combatirlo el gasto estatal incontrolado, para llevar a cabo políticas sociales más asistencialistas que redistributivas.

En el caso de los populismos, nacionalismo y antiimperialismo son dos componentes centrales del discurso que legitiman numerosas decisiones políticas y económicas, tanto en la esfera interna como externa. Por este motivo, en lugar de denominarlos bajo el también comúnmente populismo de izquierda, parece más adecuado calificarlos como populismos antiimperialistas o nacionalistas. Ciertamente la mayoría de los gobiernos latinoamericanos en algún momento recurren al sentimiento nacionalista de la

---

(24) Véase A. Nickson, «Paraguay: ¿Un giro a la izquierda bajo el mandato de Lugo?», ARI, 21/11/2008, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/America+Latina/ARI99-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/ARI99-2008). No obstante cabe destacar que las apariciones conjuntas y las declaraciones públicas de Chávez y Lugo han ido aumentando en los últimos meses. La última en la Foro Social Mundial acompañados además por Evo Morales y Rafael Correa.

ciudadanía como instrumento de movilización, un sentimiento muy presente en las sociedades de la región. Sin embargo, en el caso populista la diferencia radica en que la mayoría de los planteamientos están legitimados por dicho sentimiento (25).

El antiimperialismo es otra seña de identidad fundamental en estos gobiernos, siendo un elemento determinante en su política exterior, así como en los mismos proyectos de integración. La principal motivación del intenso programa de política exterior de Hugo Chávez es neutralizar la influencia imperialista. Aunque ésta es otra de las diferencias que separan a los populistas de los gobiernos de izquierda, Chávez repitió insistentemente la existencia más de vínculos que de diferencias entre unos y otros. En su visión, la única manera de neutralizar la alianza oligárquica-imperialista es a través de una alianza estratégica que no sólo englobe a todos estos gobiernos constituyendo un «bloque regional de poder» (BRP), sino que a éste se sumen los movimientos sociales (BRPP) (26). El objetivo sería impedir las intromisiones norteamericanas o de las potencias extranjeras en la región. Sin embargo pese a su insistencia en la identidad de objetivos con los gobiernos de izquierda democrática tuvo que reconocer que éstos no tenían la misma «vocación revolucionaria» (27). En efecto estos gobiernos no se caracterizan por ese antiimperialismo, pese a que

---

(25) Este exacerbado nacionalismo hace sistemáticamente sospechosa la presencia extranjera en territorio nacional. Las nacionalizaciones realizadas en Venezuela o en Bolivia responden no sólo al estatismo característico de estos populismos, sino también a un nacionalismo que considera que la inversión extranjera arrebató los beneficios de la explotación económica a las naciones. En la nueva Constitución boliviana, recientemente aprobada, el ofrecimiento de ventajas a las empresas extranjeras y cualesquier actos de «enajenación de los recursos naturales... a favor de potencias, empresas o personas extranjeras» se considera como un delito de «traición a la patria». Igualmente en caso de tomar las armas contra el propio país, la condena es de 30 años de prisión sin derecho a indulto. Por lo que respecta a Ecuador, la decisión de Rafael Correa de no renovar el uso de las instalaciones de la base de Manta a las tropas norteamericanas se ha justificado por su negativa a aceptar la presencia de tropas extranjeras en suelo ecuatoriano. La frase «Soberanía es no tener soldados extranjeros» (<http://www.altercom.org/article144445.html>), pone de manifiesto dicho nacionalismo, si bien al mismo tiempo haya implícito cierto antiimperialismo. No obstante en el gobierno del presidente ecuatoriano pesa más el discurso nacionalista que el antiimperialismo, cuestión sobre la que se muestra más cauto.

(26) Heinz Dieterich, «La integración regional y el socialismo del siglo XXI avanzan en América Latina», 28/02/2007, <http://www.rebellion.org/noticias/2007/2/47441.pdf>.

(27) Sobre este bloque regional de poder véase Heinz Dieterich, «Bloque regional de poder (BRP): Única salvación nacional y popular posible en América Latina», II y III, *Rebelión*, marzo-abril 2004 <http://www.rebellion.org/hemeroteca/dieterich/040327dieterich.htm> y del mismo autor «Hugo Chávez: salto cualitativo en el Bloque Regional de Poder», *Rebelión*, 04/10/05, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=20852>.

aspiren a modificar los términos de la relación que tradicionalmente ha existido entre Estados Unidos y América Latina. El ascenso al poder de Morales, Correa y Ortega ha venido a fortalecer la capacidad de dicho bloque e incluso a compensar la moderación de aquellos gobiernos a los que pretende mantener como aliados, aunque las diferencias respecto a Estados Unidos, o a la misma idea de integración, entre otras cosas, condiciona permanentemente la relación con dichos gobiernos.

Este objetivo ha impulsado a Chávez a estrechar lazos de amistad con países, como Irán (28), cuyas relaciones con Estados Unidos están marcadas por la confrontación, o con Rusia, que aspira a un liderazgo internacional obstaculizado por Estados Unidos. El resto de los gobiernos populistas y Cuba también han iniciado y/o fortalecido sus relaciones diplomáticas y comerciales con estos nuevos actores. Sin embargo no han sido los únicos; Brasil, Argentina o Chile también han incrementado recientemente sus exportaciones a Rusia; y Perú, Colombia o Uruguay están interesados en desarrollar una relación comercial y de cooperación con los rusos. Respecto a Irán, el presidente Lula ha invitado formalmente a Mahmud Ahmadineyad a visitar Brasil.

Sin embargo, cabe hacer una importante diferenciación basada fundamentalmente en el carácter ideológico que media en las relaciones de los gobiernos populistas con Rusia e Irán, mientras en el resto de América Latina las relaciones con Rusia están basadas en una visión pragmática. Es esta misma motivación la que explica las relaciones con China. Todos los países latinoamericanos tienen grandes expectativas sobre los beneficios económicos que pueden reportar la venta de materias primas a este gigante en plena expansión económica. Para los gobiernos populistas estas nuevas relaciones son fundamentalmente un medio más de combatir el imperialismo, además de los beneficios y réditos que les puedan aportar. Junto a la compra de armamento y a la firma de otros acuerdos de carácter comercial y de cooperación con Rusia, como también ha hecho Brasil, Venezuela además quiso enviar un mensaje a los Estados Unidos. En noviembre de 2008, ambos países acordaron la realización de maniobras navales conjuntas. El objetivo perseguido era realizar un ejercicio de fuerza ante Estados Unidos que, desde junio, decidió que la IV flota volviera a patrullar aguas latinoamericanas. Por su parte, Rusia se prestó

---

(28) CARLOS MALAMUD y CARLOTA GARCÍA ENCINA, «Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán», ARI N.º 124/2007. - 26/11/2007, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/ARI124-2007](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI124-2007).

a esta actuación como respuesta a la ayuda de Estados Unidos a Georgia durante la contienda que mantuvo con esta república, en agosto del mismo año. En cuanto a Irán, cuyas relaciones diplomáticas están igualmente ideologizadas, sus relaciones con Venezuela, Bolivia, Nicaragua o Cuba persiguen combatir al imperialismo. Esto explica que, además de la firma de convenios comerciales o de cooperación, Chávez haya apoyado el programa «pacífico» de energía nuclear iraní o la apertura de una embajada venezolana en Teherán, un proyecto que también contempló Bolivia, poco después de expulsar al embajador norteamericano de su país (29).

### **Las propuestas de integración de los populismos antiimperialistas y de los gobiernos de izquierda democrática. Puntos de encuentro y más diferencias**

Además de las diferencias señaladas, no por ello han de negarse las coincidencias. En el caso que nos ocupa, la más llamativa es el énfasis que la izquierda y los populismos ponen en la integración. No sólo eso, también hay puntos en común básicos en la manera en que este proceso ha de ser planteado y desarrollado. A partir de estas coincidencias hay muchas más diferencias, también en este ámbito. No obstante, el interés radica en que tanto las diferencias como los puntos en común han contribuido a impulsar las nuevas propuestas de integración formuladas por Brasil y concretadas este año. Este aspecto es especialmente evidente en la relación aparentemente contradictoria de colaboración y al mismo tiempo de rivalidad entablada entre Brasil y Venezuela.

En la actualidad, no hay ningún gobierno latinoamericano que declare que es posible el desarrollo de la región y su configuración como actor internacional sin integración. Más allá de la retórica de estas declaraciones, cada vez es mayor la toma de conciencia en este sentido. Sin embargo, no todos los gobiernos están pensando en el mismo modelo de integración. Según los casos, sigue teniendo vigencia el modelo de los noven-

---

(29) En 2007 cuando se inauguran las relaciones entre Irán y Venezuela, mientras Chávez declaraba que «Dentro de poco ya no se va a hablar del dólar. El dólar se está cayendo y con él caerá, gracias a Dios, el imperialismo de EEUU», el presidente iraní contestaba en estos términos: «los puntos de vista de mi querido hermano Chávez fueron muy claros, muy constructivos y revolucionarios. Estoy de acuerdo con él, estaremos siempre juntos y saldremos victoriosos»... ya que en su visión «eran testigos de la caída del sistema de la arrogancia (EEUU) y las continuas victorias de los pueblos», <http://www.aporearea.org/venezuelaexterior/n104979.html>.

ta, basado en la inserción internacional mediante la liberalización comercial. Dicha liberalización se concebía como el principal atractivo para posteriormente firmar acuerdos comerciales preferenciales. De hecho, era el comercio el principal ámbito en el que se entendía que debía plantearse la integración. Las consecuencias de ello, como se ha visto, fue el inicio de un proceso de diversificación mediante el cual los países latinoamericanos buscaron a nuevos socios, tanto fuera como dentro de la región. Sin embargo en el balance final, pese al desarrollo de proyectos de integración subregionales, el interés se dirigió más hacia fuera, que hacia dentro de la región. Se establecieron acuerdos comerciales con la Unión Europea o con países miembros, así como con Asia, principalmente Japón. Siempre se recurre a los casos de Chile, Perú o México para ejemplificar estas opciones. Sin embargo, además de estos países, todos los estudios sobre casos nacionales señalan que, sin excepción en este período, pese a todos los cambios que tuvieron lugar o además de ellos, el interés prioritario fue continuar las relaciones comerciales con Estados Unidos. Podría decirse que además de México, que desde la firma del NAFTA se ha volcado en su relación con Estados Unidos, Centroamérica, Perú y Colombia (30) han optado también, a tenor de los TLC's firmados, por poner el énfasis en el ámbito comercial y priorizar sus relaciones con Estados Unidos.

Sin embargo, junto a esta visión se percibe un nuevo planteamiento que propone «volver la mirada a la región» bajo un planteamiento diferente. Se ha optado por cuestionar las virtudes de la liberalización unilateral y la prioridad otorgada al comercio y en su lugar las «agendas de desarrollo» han adquirido mayor importancia. Este planteamiento no se limita a América Latina sino que también se ha extendido a los países desarrollados (31). Según éste, la integración ha de centrarse en el esfuerzo de «crear capacidades endógenas», mediante las cuales sea posible el desarrollo sostenible. Por ello se pone énfasis en el desarrollo físico y energético. En la región latinoamericana este planteamiento ha estado liderado por el presidente Lula y apoyado por el resto de gobiernos de izquierda democrática y los gobiernos populistas, tal y como las reiteradas declaraciones de Hugo Chávez han puesto de manifiesto. Si bien, en este entu-

---

(30) Como ya ha sido comentado Colombia estaría de la aprobación del TLC por el Congreso norteamericano.

(31) Sobre esta idea de integración véase R. BOUZAS, P. DA MOTTA VEIGA y S. RIOS, «Crisis y Perspectivas de la integración sudamericana» *Foreign Affairs en español*, Vol. 7, n.º 4 (2007), pp. 61-68.

siasta apoyo, hay una interpretación mas radical de este nuevo planteamiento. Mientras que los gobiernos de izquierda se mantienen cautos respecto a la liberalización indiscriminada, los populistas la han descartado. La actitud de estos últimos ha tenido diferentes repercusiones, entre ellas para la inversión extranjera, ya que las multinacionales instaladas en territorio nacional se han convertido en sospechosas de «robar» la riqueza nacional. Según los casos, han sido los propios gobiernos quienes han emprendido acciones legales contra ellas, como en el caso de Ecuador, o se ha nacionalizado las explotaciones de estas empresas, como en Bolivia.

Los gobiernos de izquierda democrática por el contrario se mantienen muy receptivos a la inversión extranjera, si bien se han manifestado mas cautos frente a la liberalización económica y comercial experimentada en los noventa. El caso mas significativo de la influencia que puede tener este nuevo ambiente ideológico es el chileno. Pese a que han sido los gobiernos de la Concertación, una coalición de izquierdas, quienes han continuado la liberalización unilateral iniciada ya durante la dictadura de Pinochet, en la actualidad se muestran algunos cambios. La actual Presidenta, Michelle Bachelet, ha mantenido esta política de liberalización, aunque no por ello ha dejado de dar un importante giro a la política exterior chilena, ya que ha dado prioridad a sus relaciones con la región y al compromiso de participar en los nuevos proyectos propuestos (32). Hasta entonces, Chile había prestado mas atención a sus socios norteamericano, europeo y japonés, mientras que se había «dado la espalda a la región», en buena medida para dar credibilidad a su propia imagen internacional.

El énfasis en el desarrollo de la región más que en el comercio, explica la importancia otorgada a las infraestructuras, recursos energéticos o al fortalecimiento institucional (33). Mientras que la integración comercial avanzaba con dificultades, en 2000 se incorporó formalmente a la agenda regional la cuestión de las infraestructuras en la Primera Cumbre de Presidentes de los Países de América del Sur, convocada por Brasil.

---

(32) El caso mas excepcional es Perú que pese a ser dirigida por un Presidente identificado con la socialdemocracia, Alan García, ha continuado con la política ya adoptada por Perú de liberalización comercial y los tratado de comercio preferencial, como el firmado con Estados Unidos.

(33) Tanto Lula como Michelle Bachelet coinciden en señalar que para la integración regional y/o subregional es imprescindible diversificar la matriz energética y trabajar aspectos estratégicos como la infraestructura, además de fortalecer y modernizar las administraciones de los países del área. [http://www.cep.cl/Cenda/Cen\\_Documentos/Integracion/Polemica/Lula\\_Bachelet\\_070424.pdf](http://www.cep.cl/Cenda/Cen_Documentos/Integracion/Polemica/Lula_Bachelet_070424.pdf).

Como resultado de ello, a fines del mismo año, se creó la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA). Su objetivo es crear vías de comunicación intrarregionales, ya que los débiles vínculos existentes desalientan el desarrollo de relaciones comerciales más intensas. En un intento de dar un paso más en la integración regional se creó, en diciembre de 2004, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), integrada por los países miembros del MERCOSUR, la CAN, Chile, Guyana y Surinam. Su objetivo era evolucionar hacia la convergencia de los procesos subregionales en torno a un área de libre comercio. Para ello se creó, en diciembre de 2005, una Comisión de Reflexión sobre la Integración Sudamericana. El resultado del trabajo de esta comisión se reflejó en un documento donde se consideraba que, aun sin restar importancia a la convergencia comercial, «deberían buscar una integración económica y productiva más amplia, así como formas de cooperación política, social y cultural» (34).

Este modelo de integración se reafirma en UNASUR, organismo que es la continuidad de la CSN. En abril de 2007, como manifestación de la importancia que también adquiere la integración energética, se celebró la I Cumbre Energética Sudamericana, por iniciativa venezolana. En esta reunión se decidió, no sólo el cambio de nombre de la organización, sino también su objetivo original de convergencia comercial. Tomando como referencia el documento citado se asume un concepto amplio de integración, donde la integración comercial no ocupa un lugar prioritario, pero se insiste en la necesidad de un desarrollo energético y físico concertado en la región.

En estas propuestas, el Estado toma un papel más activo, a diferencia de la década de los noventa. Incluso se convierte en un actor del proceso, pues son las empresas estatales las que participan en los convenios regionales relacionados con la explotación energética. En el caso de los gobiernos populistas este protagonismo se incrementa y el intervencionismo estatal es mayor. No por ello el sector privado queda marginado sino que, en los gobiernos de izquierda democrática, es apoyado e incentivado. En este ámbito se observa un interés creciente de las multinacionales latinoamericanas por la región y además por la inversión directa y no tanto el comercio. De hecho, el comercio intraregional se ha estancado o incluso descendido en los últimos años.

---

(34) «Un nuevo modelo de integración de América del Sur: hacia la Unión de Sudamericana de Naciones», <http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2008/03/T023600002741-0-Un+Nuevo+Modelo+de+Integración+de+América+del+Sur.pdf>.

El énfasis en el desarrollo endógeno refuerza la idea de la autonomía regional. El hecho de que los gobiernos progresistas y populistas coincidieran en la necesidad de un desarrollo autónomo regional le ha proporcionado un mayor impulso a este planteamiento. Sin embargo, a partir de aquí, de nuevo surgen más diferencias que puntos en común entre una tendencia y otra, hasta el punto que, según las cuestiones, éstas son irreconciliables. De nuevo, el antiimperialismo acaba convirtiendo el proyecto de integración más en un medio que en un fin en sí mismo para los gobiernos populistas. En este caso, la autonomía se entiende como la principal herramienta para combatir la dominación imperialista. De esta forma, si a la crítica exacerbada a la política norteamericana se le suma la condena que estos gobiernos realizan a la globalización y al neoliberalismo, pareciera que la integración y la autonomía regional se quieren emplear, más para el aislamiento de la región, que para su inserción internacional. Aunque no hay una declaración explícita en este sentido, estas críticas junto a las propuestas de crear un sistema financiero, una banca, o una moneda propias, al margen del sistema internacional parecen redundar en la idea de potenciar el desarrollo endógeno, para favorecer más el aislamiento, que la participación de la región en la economía internacional (35).

Este planteamiento está en absoluta oposición con los gobiernos de izquierda democrática. Algunos de ellos comparten la idea de reforzar la autonomía regional y han mostrado su interés por la constitución de instituciones económicas, políticas y/o financieras latinoamericanas; pero éstas se encuentran enmarcadas dentro de un discurso con un significado y finalidad diferentes. El objetivo, en este caso, es acabar con las estructuras del modelo primario-exportador para potenciar una convergencia regional que permita la plena integración de la región en la comunidad internacional. Lejos de aislarse, la intención es tener una mayor participación en las decisiones económicas y políticas internacionales. En este proceso la aspiración es expresar objetivos propios y tener el suficiente peso internacional para alcanzarlos. Bajo este plano se aspira a desarrollar las relaciones con Estados Unidos. Potencia a la que en ningún momento se desea marginar o bloquear. Muy al contrario, el objetivo, según Lula, es profundizar el intercambio en todos los ámbitos posibles pero en términos diferentes a los tradicionales: «nadie quiere dejar de

---

(35) Sobre las medidas defendidas en este sentido por C. Malamud, «Las cuatro Cumbres de presidentes latinoamericanos y el liderazgo brasileño», DT n.º 3, 21/01/09, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CO NTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/DT3-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/DT3-2009).

hacer negocios con la UE, con Estados Unidos... pero queremos hacerlo en condiciones legítimas adecuadas y que podamos discutir nuestras posibilidades de no hacerse así nunca creceremos como naciones, quedaremos siempre pobres como países de la periferia» (36). En esta afirmación el mandatario brasileño afirmó que también Chávez quería «hacer negocios con Estados Unidos», si bien esta intención no deja de ser contradictoria con el discurso antiimperialista del presidente venezolano. Aunque también es una contradicción que, pese a esta postura, Estados Unidos continúe siendo el principal comprador del petróleo venezolano.

### **El liderazgo brasileño: un impulso a la autonomía regional**

Las últimas iniciativas adoptadas por Brasil indicarían una firme voluntad por hacerse con el liderazgo regional, como así lo han puesto de manifiesto su impulso a la UNASUR, o la realización de las cumbres celebradas en Costa de Sauipe. Este objetivo, como la dirección de la integración regional, no es una novedad (37). Sin embargo, los logros han sido siempre limitados ya que la potencia sudamericana ha renunciado tradicionalmente a afrontar los costes que este papel implica. Sin embargo, las reuniones celebradas en el último tramo de 2008 podrían indicar que el actual Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, finalmente estaría dispuesto a asumir dichos costes.

A esta tradicional indecisión ha de sumarse el interés secundario que tradicionalmente ha tenido la región para Brasil. En este sentido, el presidente Lula ha introducido algunos cambios que impulsan decididamente tanto el liderazgo brasileño como las iniciativas de integración. Otra diferencia respecto al pasado es la prioridad otorgada a Sudamérica. No por ello Lula ha renunciado al viejo sueño de Brasil de ser una potencia internacional. Las propuestas e iniciativas brasileñas presentadas en foros internacionales, bajo su presidencia, ponen en evidencia este objetivo (38). El cambio se encuentra más bien en la estrategia aplicada para con-

---

(36) [http://www.infolatam.com/entrada/cumbre\\_calc\\_lula\\_animo\\_a\\_rechazar\\_el\\_ser-11683.html](http://www.infolatam.com/entrada/cumbre_calc_lula_animo_a_rechazar_el_ser-11683.html).

(37) Algunas de las iniciativas ya han sido contempladas en páginas anteriores como la IIRSA, creada en el gobierno de Henrique Cardoso y aunque la CSN ya coincide con el primer mandato de Lula es resultado de gestiones anteriores. Todas estas iniciativas estarían precedidas por la propuesta de constituir un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), durante el gobierno de Itamar Franco, en contraposición con la propuesta del ALCA.

(38) M. REGINA SOARES DE LIMA, «Liderazgo regional en América del Sur. El papel de Brasil», *Foreign Affair* en español, Octubre-Diciembre (2007), pp. 38-39.

seguirlo. El presidente brasileño está convencido que el liderazgo en América Latina refuerza el papel de Brasil en la comunidad internacional. De esta manera, Sudamérica se adopta como el punto de partida para la inserción del país en el sistema internacional. Si bien, al mismo tiempo, el prestigio y la presencia internacional otorga al Brasil un reconocimiento de sus vecinos que contribuye a reforzar su liderazgo regional. En esta estrategia, la autonomía juega un papel trascendental, ya que la influencia de una gran potencia, como la de Estados Unidos, sobre la región eclipsaría la preeminencia brasileña, así como sus posibilidades de liderazgo tanto dentro como fuera de la región, de acuerdo al planteamiento señalado. Otra novedad destacable sería la participación del país carioca en la solución de conflictos y crisis políticas regionales, como otra vía para neutralizar acciones unilaterales de Estados Unidos y al mismo tiempo fortalecer su papel de líder.

La política exterior de Lula también está motivada por la nueva y diversificada configuración de intereses del país. En los últimos años ha aumentado su presencia económica en la región, mediante inversiones directas de empresas nacionales, además también se ha convertido en un importante exportador de productos de valor agregado. Finalmente, la presencia de importantes comunidades brasileñas con vecinos fronterizos como en Paraguay o Bolivia, obliga al gobierno brasileño a tener más presencia en la región.

Para alcanzar viejas aspiraciones, el Presidente ha buscado estrategias y alianzas alternativas a las tradicionales. Con el fin de cumplir la aspiración brasileña de tener un asiento en la ONU y voz en la Organización Mundial del Comercio (OMC), Lula ha potenciado las relaciones Sur-Sur, dejando en un plano secundario las relaciones con Europa o Estados Unidos. Este cambio se debe al convencimiento de que la alianza de los países del Sur, en concreto de las llamadas potencias emergentes, es el medio más eficaz para tener influencia en los organismos internacionales. Prueba de este convencimiento son las iniciativas llevadas a cabo, a propuesta de Brasil, de crear el Grupo de los 20 (G-20), en el marco de la OMC y el foro del diálogo IBSA (India, Brasil, Sudáfrica). Este giro hacia el Sur se entendería, no sólo como un medio de conseguir influencia internacional, sino también como un medio de diversificación económica ya que abre la posibilidad de acceder a nuevos mercados. El prestigio y el reconocimiento internacional de Lula es un elemento más que viene a reforzar este peso internacional haciendo de Brasil un importante actor internacional.

Parte de este prestigio se debe a las iniciativas llevadas a cabo por Brasil en la región, como potencia mediadora y pacificadora ante las crisis latinoamericanas. Un aspecto que finalmente acaba por otorgar un carácter más político que económico a la integración. Esta labor no es nueva, Brasil ya intervino en la crisis desatada por los problemas fronterizos entre Ecuador y Perú, en 1995, o en las sucesivas crisis entre Paraguay y Bolivia. El mayor compromiso político y militar adquirido en esta labor ha sido su liderazgo en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Una misión, por otra parte, integrada fundamentalmente por países latinoamericanos, pretendiendo con ello demostrar que los países latinoamericanos eran capaces de resolver sus propios problemas (39).

La cumbre extraordinaria de UNASUR, en Santiago de Chile, es otro ejemplo respecto a la resolución pacífica de conflictos. Si bien, en este caso, mediante un organismo sudamericano aunque bajo liderazgo brasileño. Brasil supo marcar las pautas de la reunión y establecer los términos fundamentales de la posición de la UNASUR ante la crisis boliviana, a pesar de las importantes diferencias e intereses existentes entre algunos de ellos. Como resultado logró condicionar el apoyo de Brasil y de la organización al compromiso del presidente boliviano de resolver el conflicto mediante el diálogo y no la confrontación.

Todas las pautas señaladas de la política exterior brasileña responden al intento de consolidar una hegemonía cooperativa, a través del *soft power*, de acuerdo a las posibilidades que tiene el país como potencia media en el ámbito internacional.

### **La «hegemonía cooperativa» de Brasil en tanto «potencia media»**

Buena parte de los datos cuantitativos de Brasil, como sus dimensiones en relación al territorio, a la población o al producto interior bruto, la convierten en la nación más grande de América Latina y en una de las más importantes del mundo. Sin embargo, junto a estos datos hay que tener también presentes otros factores que no dejan de limitar la credibilidad de Brasil como líder, tanto dentro como fuera de la región. Entre estos datos

---

(39) Sobre esta misión «Crisis locales y seguridad internacional», *Cuaderno de Estrategia*, n.º 131, Octubre de 2005, Instituto de Estudios Estratégicos-Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

se encontrarían la persistencia de una desigualdad social estructural, la debilidad institucional y la inseguridad ciudadana (40).

Todo este potencial y estas limitaciones son las que hacen de Brasil una potencia emergente, con grandes perspectivas de futuro aunque al mismo tiempo con importantes retos que superar. Esta caracterización determina que Brasil se encuentre dentro de los llamados BRICs (Brasil, Rusia, India y China). Estas potencias del «Sur» aunque se consideran capaces de desafiar la posición privilegiada de Estados Unidos y Europa, sin embargo son consideradas «potencias medias» emergentes. Sus limitaciones en este caso, y no su potencial, les proporciona esta posición en el sistema internacional.

En tanto potencia media, Brasil se ciñe escrupulosamente al patrón que define el estereotipo de las funciones y de las estrategias de dichos países. En referencia a la primera cuestión, de acuerdo a las iniciativas consideradas, en efecto el gobierno de Lula se afana, como hemos visto, por ejercer un papel mediador y pacificador en la región, contribuir a la resolución de conflictos mediante su participación en misiones de paz, así como por impulsar el multilateralismo regional e internacional. Por lo que respecta a la estrategia adoptada para afirmar su posición internacional, también cumple con exactitud el patrón de comportamiento de una potencia media. Para ello, el objetivo de estas naciones es maximizar su influencia regional, minimizar la de las grandes potencias y neutralizar las aspiraciones de liderazgo de otras potencias medias del área (41). En su caso, Brasil pretende asegurar su influencia sobre sus vecinos mediante proyectos de integración; neutralizar la sombra de Estados Unidos; y bloquear las aspiraciones de Venezuela, su principal competidor en este momento. Para lograr estos objetivos, Brasil requiere incrementar su influencia internacional y para ello su principal herramienta es el *soft power*. De manera que la persuasión, la cooperación y las alianzas con otros países son sus principales recursos, por ello su hegemonía es calificada como «cooperativa» (42). Las iniciativas como el MERCOSUR, la UNASUR y la CALC, en el ámbito subregional y regional, así como el G-20 o el IBSA, son ejemplos palpables de los medios empleados por Brasil para ostentar esa hegemonía «cooperativa».

---

(40) S. GRATIUS, «*Brasil en las Américas: una potencia regional pacificadora?*», Working Paper, FRIDE, Abril, 2007, pp. 8-12.

(41) P. G. FAGUNDES, «*O Brasil como Pôtença Média: Possibilidades de ação internacional*», en Ricardo Sennes (org.), *O Brasil e a Política Internacional*, IDESP, Sao Paulo, 1998, vol. I, pp. 25-32

(42) S. GRATIUS, «*Brasil en las Américas: una potencia regional pacificadora?*», p. 5.

## Los rivales regionales de Brasil

Son varios y no siempre fáciles de resolver los problemas que ha de enfrentar Brasil para consolidar su liderazgo. El principal y del que se derivan la mayoría de ello son sus propias limitaciones. De ahí que la resistencia que ha de superar tanto interna como externa, exija un gran esfuerzo y a veces altos costos, que está por confirmarse si finalmente Brasil esta dispuesto a asumir, si bien hay suficientes señales que parecen confirmarlo. Ciñéndonos al ámbito regional, el país carioca ha de competir con la influencia norteamericana, así como con los aspirantes a ocupar el liderazgo regional. Pero tampoco hay que olvidar los recelos que la propia aspiración brasileña suscita entre el resto del vecindario, hasta el punto que en ocasiones lleguen a cuestionar dicha aspiración. Para vencer estos obstáculos cuenta con los recursos propios del *soft power*, aunque en el caso brasileño ha de sumarse la habilidad y visión política de su presidente.

### *Estados Unidos*

Respecto a su relación con Estados Unidos no sólo ha sido capaz de reducir sus posibles tentaciones de intervencionismo, sino que además lo ha logrado mediante el desarrollo de fluidas y cordiales relaciones diplomáticas. Para evitar intervenciones unilaterales norteamericanas ha sabido actuar como un «*pivotal state*» convenciendo al gobierno estadounidense de que como potencia regional es capaz de asegurar la estabilidad y la seguridad en el área. Lula ha logrado un perfecto equilibrio entre sus demandas de autonomía y su interés por mantener y acrecentar sus relaciones con los Estados Unidos.

Por este motivo, Brasil, hasta el momento, ha sido muy cuidadoso respecto a sus declaraciones en relación a los Estados Unidos. Un buen ejemplo se encuentra en la declaración de la Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile, donde logró que no hubiera ninguna mención a los Estados Unidos en la declaración final pese a la presión ejercida por determinados miembros de la UNASUR, como Bolivia y Venezuela o incluso Argentina, quienes responsabilizaron de todos los problemas existentes en América Latina a la potencia del norte.

Aunque UNASUR y la CALC responden a la intención de crear organizaciones propiamente sudamericanas y latinoamericanas que eviten el tutelaje de los Estados Unidos, esto no se ha traducido en una confrontación con dicho país. La diplomacia brasileña ha repetido insistentemente, con gran pragmatismo, que la prioridad de lo latinoamericano no es

incompatible con la convivencia armónica con los Estados Unidos ni con sus propuestas de dimensión hemisférica. De hecho, la relación de Lula con los Estados Unidos es inmejorable, pese a la diferencia de planteamientos entre ambas potencias. Los norteamericanos han reconocido a Brasil como su principal interlocutor en la región ante las posibles amenazas a la seguridad regional. Hay que esperar a la interpretación de la nueva administración sobre la última propuesta integracionista ya no sudamericana, sino latinoamericana. En cuanto al gobierno brasileño, las declaraciones más directas de Lula en Costa de Sauípe criticando el antiguo tutelaje norteamericano, no parecen sin embargo que vayan a significar un cambio en las relaciones con EEUU, sino mas bien la intención de enviar un mensaje firme a la nueva administración norteamericana sobre el derecho de la región a tener una voz propia.

### *Venezuela*

En la actualidad, el principal competidor de Brasil es Venezuela. Las reiteradas declaraciones del presidente venezolano, Hugo Chávez sobre su sólida alianza con el Brasil y su presidente no han significado su renuncia a un liderazgo que podría obstaculizar las aspiraciones del país carioica (43). En este momento, las relaciones entre ambos gobiernos basculan entre una intensa relación diplomática y una silenciosa, y en ocasiones tensa, relación por el liderazgo de la región.

Las principales herramientas de Chávez para lograr sus objetivos han sido la política del petrodólar y una habilidad mediática que le proporciona permanente protagonismo internacional. A ello hay que agregar el esfuerzo desarrollado por el presidente venezolano en política exterior desde 2005. De hecho, Hugo Chávez ha llegado a tomar la delantera en numerosas iniciativas a Lula. La Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) (44); el Tratado Comercial de los Pueblos (TCP); el Banco del Sur; la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS); el Ejército del ALBA; Petrocaribe, Petrosur, Petroandina (45) y

---

(43) Por este motivo Chávez se niega a reconocer el liderazgo brasileño o al menos que éste sea el único: «Sin duda Brasil ejerce un liderazgo importante. Pero no se trata de que haya un líder en la región. Se trata de un conjunto de liderazgos», <http://www.aporrea.org/venezuelaexterior/n125702.html>.

(44) <http://www.alternativabolivariana.org>. El ALBA está integrado por Bolivia, Cuba, Dominica, Honduras, Nicaragua y Venezuela.

(45) Todas estas iniciativas y proyectos quedarían englobados en Petroamérica, [http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&new\\_sid\\_temas=46](http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&new_sid_temas=46).

TeleSUR (46), son algunas de las propuestas del presidente venezolano ante las cuales Lula mantuvo una aparente actitud pasiva y a lo sumo se limitó a adscribirse a algunas de ellas. Esta actitud se corresponde con su primer mandato, período en el cual la falta de alternativas para neutralizar el proyecto de liderazgo chavista ha sido un elemento más para favorecer el protagonismo del presidente venezolano. Esta postura muy posiblemente respondiera, entre otras cosas, a la tradicional resistencia de Brasil a asumir los costes que implica ejercer un liderazgo regional y a la que no ha escapado el presidente Lula. A ello también se suma el temor a que en caso de tomar ciertas decisiones que compitieran con las ambiciones del líder venezolano, ello se tradujera en un posible distanciamiento o confrontación con Venezuela. Por último, los escándalos de corrupción de su gobierno le obligaron a mantener toda su atención en la política interior.

A partir de su reelección, en 2006, se aprecia un importante cambio, ya que hay una decidida voluntad a asumir este liderazgo. Los motivos que pueden explicar este cambio pueden ser no sólo la bonanza y los positivos resultados económicos de la economía brasileña, sino también el respaldo proporcionado por un sobresaliente apoyo popular. Su popularidad trasciende el ámbito nacional, pues Lula es el gobernante mejor valorado en toda Latinoamérica (47).

Si a ello se le agrega los inminentes perjuicios derivados de la vertiginosa bajada del precio del petróleo para Chávez y su política del petrodólar, el liderazgo brasileño sale aún más reforzado. La resolución de la Cumbre de Santiago de UNASUR aporta más datos en este sentido. La mención en la resolución de dicha reunión al principio de no intervención en los asuntos internos de países soberanos, principio rector de este organismo, se podría interpretar como una advertencia de Brasil a Venezuela y no a Estados Unidos. Las declaraciones de Hugo Chávez de reservarse el derecho de actuar militarmente en Bolivia, si Evo Morales era derrocado, fueron denunciadas como una auténtica intromisión a los

---

(46) <http://www.telesurtv.net>.

(47) [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1077925](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1077925), en el sondeo de Datafolha, realizado entre el 25 y el 28 de noviembre, de 2008, un 70 por ciento de los brasileños consideró excelente o bueno el gobierno de Lula, seis puntos más que en la anterior encuesta.

En el Latinobarómetro de 2008, Lula alcanza la mejor evaluación como gobernante, incluso superando al Rey de España, que en años anteriores había tenido mejor evaluación que cualquier líder de la región.

[http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2008.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf), p. 111.

asuntos internos del país, como así lo manifestaron las Fuerzas Armadas bolivianas. Por todo ello parece interesante hacer notar que las iniciativas brasileñas no sólo han afirmado su liderazgo sino que han logrado neutralizar o contrapesar el venezolano. La apuesta por el diálogo, por la institucionalidad democrática y la renuncia al antiimperialismo están en oposición con las amenazas de ocupación militar, la injerencia en asuntos internos o el agresivo discurso que habitualmente emplea Chávez frente a Estados Unidos. Este papel de contrapeso, ante el proyecto chavista, es el que se ha pedido a Brasil desde hace tiempo.

Más allá de las diferencias entre el primer y segundo mandato, Lula ha mantenido la misma estrategia con Venezuela. Pese a los momentos de tensión y malestar por declaraciones o iniciativas del Presidente Chávez, invariablemente se ha evitado la confrontación o la exclusión de Venezuela como forma de combatir su liderazgo. Este además de ser el comportamiento propio de una potencia media, responde también a la particular estrategia adoptada por Lula respecto a H. Chávez. Lejos de excluirle de los proyectos brasileños, el objetivo ha sido integrarle, al entender que éste era el medio más eficaz para neutralizar su posible competencia. En este sentido, la participación cubana, por invitación de Brasil, en la CALC es otra manera de restar fortaleza al liderazgo venezolano, ya que hasta ahora Chávez podía argumentar que era el único gobernante que no se sometía a las directrices imperialistas por integrar a Cuba en todas sus iniciativas.

Esta inteligente forma de operar ha dado ya sus resultados y es Brasil quien ha logrado convocar, en 2008, a toda Sudamérica y América Latina para desarrollar o poner en marcha sus proyectos. Esta política tiene resultados evidentes, aún cuando en principio parecía que Chávez llevaba la delantera en iniciativas y proyectos. Los proyectos de integración en Defensa pueden ilustrar este aspecto. El presidente venezolano motivado por su interés en la integración y en la Defensa también fue pionero en una propuesta que contemplara ambos elementos. La primera de sus propuestas fue la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS). En 2006, de nuevo, insistió en la configuración de las Fuerzas Armadas del Sur, integrado por los actuales países miembros del MERCOSUR (48). Sin

---

(48) La principal propuesta gira en torno a generalización de la unión cívico-militar en cada país latinoamericano, potenciando a las FFAA como un agente de desarrollo social. En las ambiciosas propuestas del presidente los militares latinoamericanos se convertirían en portadores de un modelo de desarrollo endógeno, S. Alda Mejías, «El populismo antiimperialista y la unión cívico-militar. Sus implicaciones y diferencias con la izquierda latinoamericana», (en prensa).

embargo, la opción que finalmente se ha concretado ha sido el Consejo Sudamericano de Defensa. Con ello no sólo ha triunfado finalmente la propuesta brasileña sino que también Venezuela, lejos de quedar fuera, está plenamente integrada. Este nuevo organismo está concebido como un foro de discusión para lograr un acercamiento en cuestiones de Defensa y no como una alianza militar, según la propuesta de Chávez. Así aunque Chávez, lejos de interpretarlo como una derrota, considere que es un paso más en el combate a la dominación imperialista, al integrar a Chávez en este proyecto, Brasil ha logrado no sólo afirmar, también en este ámbito, su liderazgo sino además neutralizar el chavista.

En cualquier caso pese a la proyección internacional de Chávez hay datos objetivos que impiden a Venezuela competir con Brasil. Su dimensión, población o su peso económico no hacen posible calificarla como potencia emergente o potencia media. Si el petróleo y su precio en el mercado internacional, en estos años, le ha proporcionado los suficientes recursos a Chávez para desarrollar esta política del petrodólar, no deja de ser una limitación, ya que el país y el propio liderazgo chavista dependen de las fluctuaciones del precio del petróleo. No por ello ha de subestimarse la capacidad y la audacia de Hugo Chávez para recabar un gran apoyo popular a su proyecto político el socialismo del siglo XXI. Un factor que Lula también ha sabido reconocer y del que en algún momento también se ha beneficiado. En la medida en que buena parte de sus votantes y de la popularidad internacional de la que goza se debe a su identificación ideológica con la izquierda, según las circunstancias, le ha beneficiado acudir con Chávez a determinados actos para asegurarse o reforzar la adhesión de determinados sectores de una izquierda más radical y de los movimientos sociales (49).

### *México*

Frente a la persistencia por integrar a Venezuela y nutrir las relaciones con su gobernante, la forma de bloquear la competencia mexicana ha sido la exclusión. México es el único país latinoamericano que puede competir con Brasil por el liderazgo regional. Sin embargo desde la firma del NAFTA, la política exterior mexicana se «norteamericanizó» y paralela-

---

(49) Quizás en parte por este motivo Lula decidió acudir a la Cumbre del Foro Social Mundial, en enero de 2009, a la que asistió también Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa y Lugo antes que a la Cumbre de Davos, que tuvo lugar en las mismas fechas. A esta última convocatoria asistieron el Presidente de México, Felipe Calderón y de Colombia, Álvaro Uribe, identificados con la derecha democrática latinoamericana.

mente con la creación del MERCOSUR, la agenda del Brasil se «sudamericanizó» (50). Desde entonces, Brasil no ha cuestionado esta opción mexicana de integración ni los proyectos de cooperación firmados entre México y Centroamérica (51). Por su parte, México tampoco ha interferido en las aspiraciones de liderazgo brasileño en Sudamérica. Este «reparto» de áreas ha reducido el nivel de rivalidad entre estas potencias que, hasta el momento, no habían mostrado ninguna intención de modificar esta situación. Prueba de ello es la inexistencia de iniciativas comunes o de propuestas en las que la una contara con la otra. Esta falta de voluntad también se refleja en las relaciones bilaterales. Donde pese a las buenas intenciones por nutrirlas no terminan de concretarse (52). Sin embargo, esta situación puede verse modificada ante la intención de Calderón de volver a estar presente en América Latina, con la prioridad de intensificar las relaciones con Brasil y Chile y de normalizar las relaciones con Cuba y Venezuela (53). El inicio de esta una nueva etapa en las relaciones bilaterales está representado en la visita oficial que Lula realizó en agosto de 2007 a México.

En cuanto a las otras prioridades, la participación y el compromiso de México con la integración regional manifestados en la CALC y en el Grupo de Río, en Costa do Saúpe, por su Presidente puede confirmar este cambio de rumbo. Para México dichos encuentros también fueron una oportunidad para recomponer las relaciones con Cuba y Venezuela (54). Esta voluntad no sólo se ha hecho explícita con su activa y comprometida participación en estos eventos, donde se integraba a Cuba en las instituciones latinoamericanas, sino con la visita de Calderón prevista a La Habana. La continuidad de este compromiso parecería mantenerse ya que México ha asumido la Presidencia Pro Tempore de la próxima CALC a celebrarse en 2010. En esta reunión se espera formalizar la creación de una nueva

---

(50) S. GRATIUS, «*Brasil en las América*», p. 25.

(51) Plan Puebla Panamá, en la actualidad llamado Proyecto Mesoamérica. El Plan Mérida es otra iniciativa relacionada con la seguridad en la que además de México y Centroamérica también participa Estados Unidos.

(52) <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/150554.html>.

(53) Sobre las nuevas relaciones bilaterales México-Brasil, J. P. SORIANO, «*Brasil en la política exterior de México: la búsqueda de una relación más dinámica*», *ARI*, n.º 94/2007, 12/09/07.

(54) El antecesor de F. Calderón, Vicente Fox rompió las relaciones diplomáticas con Cuba, pese a los tradicionales vínculos que han unido a ambos países y las suspendió con Venezuela. Sobre su política exterior, A. ANAYA MUÑOZ, «*La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox*», <http://www.uia.mx/web/html/actividades/sexenio/LaPoliticaExterior.pdf>.

organización «para hacer valer nuestra identidad y nuestra fuerza en el mundo», según las palabras del propio presidente. Si esta política significa el inicio de la recuperación de las relaciones con América Latina se lograría entonces hacer realidad una retórica que persistentemente repiten todos los presidentes mexicanos, aunque sigan concentrados en sus relaciones con Estados Unidos (55).

Además del giro de la política mexicana, también ha de advertirse el cambio en la brasileña. Con las reuniones de Costa de Sauípe, Brasil ha dejado de excluir a México de sus propuestas, ya que hasta el momento éstas no trascendían del ámbito sudamericano. Sin embargo todo parece indicar que esto no implica a su vez un cambio en sus aspiraciones de liderazgo regional. Brasil probablemente no contempla hacer concesiones a México, sino reforzar su propio liderazgo. No tendría mucho sentido que en este momento Brasil, con una política exterior más ambiciosa que la mexicana, con un proyecto de liderazgo regional y con influencia en el ámbito internacional, estuviera dispuesta a compartir su liderazgo con México. Bajo este punto de vista, la idea de coordinar sus objetivos para defender posturas comunes en foros internacionales, no deja de ser beneficioso para toda la región y para ambos países pero además para el liderazgo de Brasil (56). En cualquier caso y en la forma que sea la aproximación de entre estos dos países no deja de tener también consecuencias positivas para la estabilidad de la región.

#### *Las resistencias de la región al liderazgo brasileño*

A los competidores por el liderazgo, hay que sumar la percepción del resto de los países sobre el poder o influencia que Brasil pueda acumular, ya que suscita cierta desconfianza en la región. Bajo la sospecha de que estas propuestas integracionistas tengan un carácter meramente instrumentalista, volcado exclusivamente en los intereses particulares brasileños, cabe el riesgo de que los países vecinos obstaculicen estas iniciativas y con ello la consolidación de la posición brasileña. En este momento, Brasil tiene diferentes conflictos abiertos con sus vecinos que debilitan su imagen de potencia. A la larga rivalidad de Argentina con su gigante vecino, se suman las protestas de otros países que, aunque no pueden

---

(55) G. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, «México en América Latina», *Foreign Affairs* en español, vol. 7, n.º 4, pp. 31-37.

(56) Este cambio de actitud sin embargo no ha impulsado a Brasil a invitar a México a participar en el grupo de los BRICs. Con exclusiones como ésta Brasil pretende reservarse una posición preeminente, pese a esta aproximación entre ambos.

aspirar a ningún liderazgo, se resisten a someterse a una relación desigual con Brasil, como Ecuador o Paraguay.

Argentina tradicionalmente se ha opuesto a la silla a la que aspira Brasil en la ONU ya que esto aumentaría su preeminencia en la región. Otro desencuentro permanente es la resistencia a favorecer la entrada de productos brasileños ante los riesgos de competencia con la producción nacional. Ante la actual crisis, este problema se ha reavivado, el gobierno argentino exige mayor protección arancelaria, no sólo ante los productos chinos, sino también brasileños. Una petición que no acepta Brasil ya que por el momento descarta el proteccionismo como solución a la crisis. Los problemas con Ecuador y Paraguay son de un cariz distinto (57). Estos gobiernos consideran las deudas contraídas con Brasil «ilegítimas». Su postura es la de defender sus intereses nacionales ante el gigante brasileño, al que soterradamente acusan de hacer uso de su superioridad en una relación muy desigual. De acuerdo al peso económico y político de estos países en la región su capacidad negociadora es mínima, máxime si dicha negociación es con Brasil.

Sin embargo, pese a que generalmente estos conflictos se interpretan como cuestionamientos al liderazgo brasileño, no necesariamente han de serlo. El liderazgo de un país no significa que no tenga diferencias o resistencias con los países que integran su área de influencia. El liderazgo en realidad dependerá de la capacidad que el líder tenga para resolver estos problemas. En el caso de Brasil, prueba de esta capacidad es la aceptación de Ecuador, en diciembre de 2008, a pagar la parte principal de la deuda y los intereses que vencían pese a la reiterada negativa de Correa, en los meses anteriores. Antes de este desenlace recurrió a diferentes formas de presión. El Presidente anunció su intención de ingresar en el ALBA y sus miembros realizaron una declaración de solidaridad en contra de

---

(57) En noviembre, el gobierno brasileño llamó a consultas al embajador brasileño en Quito, en protesta por la decisión de Rafael Correa de recurrir a un tribunal internacional para no pagar al Banco de Desarrollo Nacional de Brasil (BNDES) el préstamo concedido para la construcción, por la empresa brasilera Odebrecht, de la hidroeléctrica San Francisco. La razón aducida por el gobierno ecuatoriano fueron los problemas de la hidroeléctrica por los que tuvo que estar paralizada durante cuatro meses. En octubre, Correa había expulsado a la empresa del país y la acusó de corrupta. El conflicto abierto con Paraguay en torno a la presa nacional de Itaipú dura varios meses. Pese al avance en algunos puntos de la negociación abierta, Brasil se resiste a algunas de las peticiones de del gobierno de Lugo como la libre disposición del 50 por ciento de la energía generada, para que pueda ser vendida a terceros, la revisión de la deuda contraída para construir la represa y el aumento del precio que Brasil paga por la energía.

Brasil, aunque no hayan mencionado al país expresamente (58). La posible constitución de un «bloque del ALBA» sí que podría implicar un verdadero cuestionamiento del liderazgo brasileño. No obstante, esto significaría romper la alianza de la «izquierda», nombre bajo el que Chávez se empeña en encuadrar a gobiernos populistas y de izquierda. Una alianza que en numerosas ocasiones ha sido fundamental para que sus propuestas tuvieran eco y con ello se alimentara su propio liderazgo. Por todo ello, por el momento, pese a estas manifestaciones, no parece que esta ruptura vaya a tener lugar. De ocurrir trastocaría toda la actual arquitectura de equilibrios de poder que existen en la región.

Mientras que estas diferencias no necesariamente deben cuestionar la afirmación de Brasil como país potencia, hay otras cuestiones sobre las que el gobierno brasileño está obligado a manifestarse e incluso a tomar partido si quiere consolidar su situación. Su silencio ante el conflicto que, ya desde hace algunos años, enfrenta a Uruguay y Argentina, no se corresponde con el papel que ha de desempeñar un país líder (59), pero parece aún más grave su distancia del conflicto interno colombiano para evitar comprometerse. Su resistencia a calificar a las FARC como una organización terrorista o su falta de colaboración en el combate al narcotráfico y la guerrilla colombiana, no beneficia en nada su liderazgo. Esta falta de apoyo de Brasil y la oposición frontal de Ecuador y Venezuela impulsa al gobierno colombiano a seguir recurriendo a los Estados Unidos y favorecer su presencia en la región.

### *Las resistencias internas*

Otro obstáculo que ha de combatir Brasil para consolidar su liderazgo es su propio planteamiento soberanista. Bajo su influencia, Brasil ha adoptado una posición de pasividad o inactividad ante determinados problemas regionales que finalmente limita su papel de líder regional. El motivo de esta actitud es evitar la justificación de posibles intervenciones en cuestiones nacionales brasileñas. Ciertamente esta mentalidad expresada en el reiterado principio de «no intervención» no es exclusiva de Brasil, es

---

(58) <http://209.85.129.132/search?q=cache:xBI2NqJXR6AJ:www.izquierdasocialista.org.ar/cgi-bin/elsocialista.cgi%3Fes%3D121%26nota%3D6+ALBA+deuda+ilegitima+Correa&hl=es&ct=clnk&cd=3&gl=es>.

(59) El conflicto entre estos dos países se debe a la oposición argentina a la instalación de una planta de producción de pasta de celulosa ubicada en territorio uruguayo y sobre las aguas binacionales del Río Uruguay, al considerarlo altamente contaminante. Por su parte, Uruguay ha demandado a la Argentina ante el sistema de solución de controversias del Mercosur y la Corte Internacional de Justicia.

compartida por toda la región y es uno de los principales obstáculos para la integración en el área. A ello habría que sumar la necesaria coordinación entre los intereses internos y externos. Hay una falta de confluencia entre las prioridades de la ciudadanía y las aspiraciones internacionales de su gobierno. Por el momento, para los brasileños los problemas internos están por encima de cualquier proyecto externo con el que no se identifican ya que lo consideran ajeno.

## **CONCLUSIONES**

El objetivo de estas páginas ha sido poner de manifiesto los cambios que han significado en la integración subregional y regional las nuevas iniciativas impulsadas en 2008. Con ello se ha pretendido poner de manifiesto la centralidad que ha adoptado la autonomía de la región y su aspiración a ser un actor internacional con entidad propia, bajo el liderazgo de Brasil.

Aunque es pronto para saber el futuro de estos nuevos proyectos, no por ello han de omitirse cuestiones que marcan importantes diferencias con respecto a las pautas que, hasta el momento, habían regido en la región al respecto. En este caso, la integración se ha convertido en un instrumento fundamental para lograr la autonomía regional. Una cuestión en la que coinciden todos los países latinoamericanos. Incluso para México, país cuyo presente y futuro están indisolublemente unidos a la potencia del Norte, a través del NAFTA. La afirmación de esta autonomía en América Latina por razones obvias ha de hacerse frente a Estados Unidos. Quizás no tenga demasiado sentido si se piensa que para la gran potencia del Norte esta región ha dejado de tener interés. Sin embargo, y pese a ello, los latinoamericanos han continuado manteniendo determinados vínculos de dependencia que ahora podrían definitivamente romperse. En este sentido parece significativo que, en buena parte, las nuevas propuestas estén orientadas a sustituir a los organismos hemisféricos, es decir a aquellos donde además de los países de la región, también participaba Estados Unidos. De hecho, la futura Unión Latinoamericana y del Caribe, a constituirse en 2010, vendría a ser en palabras del presidente mexicano Calderón una «especie de OEA sin Estados Unidos ni Canadá» (60).

---

(60) <http://www.centroavance.cl/index2.php?option=content&task=view&id=1198&pop=1&page=0>.

Sin embargo, aunque las alusiones a la potencia norteamericana incluso por el tono, han podido dar a entender la generalización de un espíritu antinorteamericano, no es el caso. No se trata de negar la relación con Estados Unidos sino de cambiar los términos de la misma. Ni tampoco que ésta sea una relación específica con Estados Unidos, sino con el resto de las potencias ya que se trata de afirmar esta autonomía «para hacer valer nuestra identidad y nuestra fuerza en el mundo» (61). En cualquier caso, la fortaleza de esta voluntad de autonomía podrá medirse en Trinidad y Tobago, cuando en abril se reúna la próxima Cumbre de las Américas. En ese momento se podrán conocer las propuestas de la nueva administración norteamericana, así como constatar la existencia o no de una voz latinoamericana única. Si se lograra, aumentarían las posibilidades de negociación de la región, en el caso de que haya alguna oferta por parte del Presidente Obama. Los diferentes intereses de la región y la vulnerabilidad de muchos países ante la crisis económica internacional dificultarán la posibilidad de lograr una posición común.

Esta posibilidad de autonomía tendrá lugar en la medida en que se profundice en la integración de la región. Este objetivo pretende desarrollarse bajo un nuevo planteamiento que incide, no tanto en el intercambio comercial, sino en el desarrollo físico y productivo de la región. En este sentido, se le ha otorgado particular importancia a las infraestructuras y a la explotación de los recursos energéticos. Este nuevo planteamiento se recoge tanto en la UNASUR como en documento final de la CALC. Sin embargo, además de ello, se le ha dado especial relevancia a la constitución de nuevos mecanismos de diálogo político orientado a la resolución pacífica de conflictos. Esta ha sido la primera y fundamental misión de la UNASUR y así se puso de manifiesto en la Cumbre de Santiago. Por su parte, la CALC también incidió en este aspecto. En relación a esta cuestión, hay críticas fundadas, ya que si se reconoce un avance en la configuración de mecanismos de diálogo político, no dejan de ser más que eso. No hay propuestas concretas de integración subregional o regional. Cabe pensar, incluso, si dicha integración es posible ya que los países latinoamericanos forman parte a su vez de otros organismos de integración regional y subregional que responden a diferentes intereses y objetivos. Con ello cabe el riesgo de que estas iniciativas sólo vengán a complicar la ya «compleja sopa de letras

---

(61) *Ibidem*.

en la que se ha convertido la integración latinoamericana», si consideramos todas las siglas que componen dichos organismos, CAN, MERCOSUR, CARICOM, ALBA o SICA (62). Quizá sea la diversidad de la región lo que explique la idiosincrasia, o según las críticas, las limitaciones de estas propuestas. Es decir esta «indeterminación» quizás forme parte de un planteamiento concreto en el que, ante la complejidad del panorama regional, se entiende que aspirar a cuestiones que vayan más allá de fomentar el diálogo y la concertación entre los países de la región sería irreal. El objetivo entonces más que la integración, vendría a ser la construcción de las bases para dicha integración.

Para verlo desde este punto de vista, hay que pensar en que Brasil haya optado por un camino para la integración que no necesariamente tiene que partir de la integración económica. Ante las asimetrías de la región, la dificultad para conciliar los diferentes modelos de integración subregional, por no decir los intereses de cada uno de los países latinoamericanos, hace pensar en esta posibilidad. Esta idea se refuerza si observamos, a pesar de los pasos dados, las importantes limitaciones en el avance de la integración económica subregional. Incluso el MERCOSUR que se ha considerado el organismo más avanzado de integración, se encuentra inmerso en una grave crisis. Teniendo en cuenta sólo estos factores, sería poco realista plantear un proyecto de integración económica y de dimensiones regionales o subregionales. Todo esto quizás explique la renuncia en la propuesta brasileña a la integración económica y al énfasis en lo político, muy especialmente a la creación de espacios de concertación y cooperación. El objetivo sería disipar la desconfianza entre los países de la región, un obstáculo capital para el avance de la integración en América Latina (63).

Ciertamente estos mecanismos de concertación tampoco son nuevos, sin embargo quizás las circunstancias si lo sean y por ello los resultados también pueden ser diferentes. En este sentido, lo que parece ser el decidido liderazgo de Brasil es fundamental para dar impulso a los distintos proyectos. Su proyecto paralelo y complementario de consolidar su posición internacional como «potencia media emergente» le convierte en el primer interesado en el progreso de este proceso de concertación política, entendida como las bases de un concepto de

---

(62) C. MALAMUD, «Las cuatro Cumbres de presidentes latinoamericanos y el liderazgo brasileño».

(63) M. LAGOS y D. ZOVATTO, «Mitos y realidades de la integración latinoamericana. Perspectiva de la ciudadanía», *foreign Affair en español*, vol. 7, n.º 4, p. 20.

integración autónomo. Una autonomía, a su vez vital para consolidar su propio liderazgo.

Además del liderazgo brasileño y el apoyo de los gobiernos de izquierda democrática, no puede dejar de mencionarse la competencia del gobierno venezolano por el liderazgo regional así como al apoyo de los gobiernos populistas a las propuestas brasileñas. Esta competencia es un factor que quizás ha empujado a Brasil a decidirse por ejercer este liderazgo. Por otra parte, la defensa de una autonomía regional por los gobiernos populistas, aunque con el objeto de combatir el imperialismo, no ha dejado de contribuir a impulsar este nuevo planteamiento de integración regional. De hecho, hasta el momento, y pese a las diferencias políticas e ideológicas, han apoyado las iniciativas brasileñas. Sin embargo, cabe la posibilidad de que se llegaran a constituir como bloque frente al gigante brasileño si consideraran que éste agreda sus intereses. Las diferencias de Ecuador y Paraguay y la solidaridad del resto de los miembros del ALBA, encabezados por Venezuela, podría indicar esta posibilidad. En este caso, que no parece el más probable, el equilibrio actual de poderes regional quedaría absolutamente trastocado así como las posibilidades de concertación política y en última instancia de cooperación.

En este sentido, se viene desarrollando una crítica que quizás no esté contemplando el aspecto más relevante de los populismos. En numerosas ocasiones las críticas se centran en los líderes populistas. El caso de Hugo Chávez es emblemático. Sus oponentes han focalizado todo su esfuerzo en vislumbrar señales que indiquen su final político. Cada acontecimiento se mide en este sentido. Así se interpretó la derrota sufrida por el gobernante ante el referéndum de la reforma constitucional de 2007 o la pérdida de alcaldías municipales en las elecciones de 2008. Igualmente parecía definitivo el referéndum que tuvo lugar en febrero de 2009, en el que se preguntó a los ciudadanos por la reelección indefinida de los cargos de elección popular, incluido el presidencial. Sin embargo, lejos de ser su derrota, ha sido un nuevo éxito que pone de manifiesto la importancia de su liderazgo. En cualquier caso, el final de la presidencia de Hugo Chávez no parece que signifique el final del populismo ni en Venezuela ni en el resto de América Latina, elemento realmente perturbador para la estabilidad regional. El dato proporcionado por el Latinobarómetro es mucho más decisivo y aclaratorio para analizar el populismo, su continuidad o incluso su posible expansión a otros países. Este trabajo revela que los ciudadanos que más contentos se encuentran con la democracia son los que están dirigidos por gobiernos populistas. Mientras que la insatis-

facción, aunque menor que en años anteriores, se extiende al resto de los gobiernos de la región (64). Este descontento puede verse aumentado por los efectos de la actual crisis internacional y con ello las posibilidades de que el populismo progrese. Este año 2009 parece decisivo, ya que se inicia todo un nuevo ciclo electoral (65).

En realidad la crisis económica internacional será determinante para muchas cuestiones. Lula ha manejado políticamente la crisis con gran habilidad. Pues, lejos de debilitar los proyectos de integración, ha sido un argumento más que justifica la necesaria autonomía de la región. El presidente brasileño considera que la región tiene derecho a intervenir en las decisiones que se adopten en los foros internacionales para combatirla. Sin embargo, no cabe duda que, pese a este discurso, la crisis puede afectar a este proceso. Una posible oleada de proteccionismo, alimentada por el temor a la crisis, únicamente favorecería el aislamiento de la región y la desconfianza entre los países vecinos obstaculizando entonces posibles avances en la integración. Como consecuencia se retrocedería en los pasos dados en 2008, ya que quedaría frustrada la posibilidad de una actuación concertada de la región en los foros internacionales, así como el proceso de confianza que las nuevas iniciativas pretenden fomentar.

Para los intereses de España en la región, el liderazgo brasileño y el éxito de sus iniciativas tiene fundamentalmente ventajas. Si se tiene en cuenta el papel moderador y estabilizador que lleva implícito el liderazgo brasileño, toda la labor que desempeñe en este sentido en la región, aportará certidumbre a las empresas e inversiones españolas. Máxime cuando pese a la crisis económica internacional, o podría decirse precisamente por ello, Latinoamérica sigue siendo el principal destino de las inversiones españolas (66). La capacidad demostrada por el presidente Lula de neu-

---

(64) Según declaraciones de la directora del Latinobarómetro, Lagos dijo que ese grupo de países «no son los que se prefiere nombrar» cuando se habla de democracia, «como sí podrían serlo México, Brasil o Chile, por su crecimiento económico y estabilidad»...»Curiosamente, los países que son vistos como los más inestables son aquellos donde la gente ve mejor a la democracia y sus instituciones, porque los asocia con igualdad de acceso, de trato, ausencia de discriminación y dispersión del poder». <http://www.eluniverso.com/2008/09/15/0001/8/2DA9D014F07B47B9A04B0D5E08603EFD.html>.

(65) <http://www.infolatam.com/entrada/america-latina-2009-ano-de-elecciones-11625.html>.

(66) México, Chile y Brasil son los países considerados más atractivos para invertir, <http://www.diariocritico.com/argentina/2008/Noviembre/noticias/113516/ivex-inversiones-america-latina.html>.

tralizar buena parte de las propuestas populistas redonda positivamente en la estabilidad regional. Igualmente conveniente es el respaldo español al proyecto de integración propuesto por esta potencia. La afirmación de autonomía que lleva consigo dicho proyecto no es incompatible con la consolidación de la comunidad iberoamericana. América Latina ha de verse apoyada en esta aspiración de autonomía por España, pues revertirá positivamente en la imagen de nuestro país y por tanto en las relaciones con la región en general y con cada país en particular. Si por el contrario, se percibiera un intento de obstaculizar este nuevo proyecto, se correría el riesgo de perder la confianza que en los últimos años se ha logrado construir con Latinoamérica.



## **CAPÍTULO SEXTO**

# **MIGRACIONES EN ÁFRICA Y DESDE ÁFRICA. EL BOOM DEMOGRÁFICO DE UN CONTINENTE ESTANCADO**



---

---

## MIGRACIONES EN ÁFRICA Y DESDE ÁFRICA. EL BOOM DEMOGRÁFICO DE UN CONTINENTE ESTANCADO

CARMEN GONZÁLEZ ENRÍQUEZ

---

---

### INTRODUCCIÓN

**E**s ya un lugar común comenzar cualquier texto sobre África recordando que es el continente más pobre del mundo. Sin embargo, no queda más remedio que seguir mencionando este hecho para recalcar que su distancia frente al resto del mundo, incluso frente a Asia o América Latina, los otros dos grandes continentes de países en desarrollo, es enorme y ha aumentado en los últimos años. Mientras que el resto de los países en desarrollo parecen incorporarse a la corriente globalizadora, encontrar sus propios nichos de mercado en ella y avanzar hacia sociedades más ricas y ordenadas, el continente africano, y especialmente al Sur del Sahara, sigue sumido en su mayor parte en el aislamiento económico, la economía agrícola de subsistencia, el Estado débil cuando no «fallido», las guerras tribales, la alta natalidad y la falta de expectativas. La migración aparece como una de las escasas respuestas individuales posibles en este marco, ya sea dentro del continente hacia las zonas más dinámicas o fuera del mismo.

Con 900 millones de habitantes en la actualidad, la cifra se duplicará en 25 años según las previsiones del Banco Mundial, mientras que no hay indicios de que pueda producirse un rápido crecimiento económico equivalente capaz de absorber a esa población. La consecuencia indudable será un aumento sustancial de la presión migratoria sobre Europa, que se canalizará en parte a través de España.

### LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA AFRICANA

África se encuentra en la actualidad en la fase demográfica por la que pasó Europa en el siglo XIX, cuando las medidas higienistas, la aparición

de las vacunas y la extensión de la atención médica permitieron un descenso sustancial de la mortalidad y especialmente de la mortalidad infantil. Esta se considera la primera fase de la transición demográfica que llevó a Europa desde el modelo «natural» o antiguo (alta natalidad y alta mortalidad, poblaciones de tamaño estancado) al moderno (baja natalidad y baja mortalidad, crecimiento demográfico pequeño). Los avances higienistas y médicos que se desarrollaron en Europa en el siglo XIX llegaron a África de mano de los colonizadores en el siglo XX y han producido también allí un descenso notable de la mortalidad (adulta e infantil) aunque todavía siga siendo mucho más alta que la del resto del mundo. En particular la mortalidad infantil (niños menores de un año) se ha dividido por tres desde 1960, pasando de 150 muertes por 1.000 niños nacidos vivos a 54 en la actualidad. Pero la pobreza ha impedido a África seguir avanzando en esa ruta de la transición demográfica. Mientras que Europa, como el resto de los países desarrollados, ha disminuido sustancialmente su natalidad desde los años sesenta del siglo XX, África no lo ha hecho y mantiene una tasa de natalidad de 5,5 hijos por mujer, con el resultado de un gran crecimiento demográfico. Se trata en conjunto de una población muy joven, que mantiene pautas de matrimonio muy temprano, entre los 16 y los 19 años, con una alta fecundidad en la adolescencia. En cualquier caso, como se aprecia en la tabla I,

<b>Tabla I. Evolución de las tasas brutas de natalidad anuales (nacidos vivos al año por cada mil habitantes), por regiones</b>					
	<b>1950</b>	<b>1970</b>	<b>1983</b>	<b>1991</b>	<b>2003</b>
Magreb	47,6	46,2	41,6	35,5	25,6
Valle del Nilo	44,5	44,0	40,0	38,0	29,5
Sahel	46,0	52,3	47,3	48,3	50,3
África Extremo-occidental	46,8	48,3	47,8	46,3	41,9
Golfo de Guinea	50,0	49,4	49,3	45,6	39,0
África del Este	49,0	49,8	50,5	46,2	42,2
África central	43,0	43,5	44,0	43,8	38,5
África nordeste	47,0	49,0	45,5	50,0	43,3
África subtropical	51,6	50,6	50,4	45,3	42,2
África austral	41,0	44,8	41,0	36,3	30,0
<b>ÁFRICA</b>	<b>47,0</b>	<b>47,5</b>	<b>46,2</b>	<b>42,9</b>	<b>38,2</b>

Fuente: Banco Mundial, PNUD, UNICEF, World Population Prospects. Tomado aquí de Martín Ruiz (2007).

existen importantes diferencias internas en el continente, con las menores tasas de natalidad en el Magreb y en Sudáfrica y las mayores en el Sahel.

Las causas de esta alta tasa de natalidad son económicas y culturales. Por una parte, la ausencia de sistemas de protección social que garanticen a los individuos su mantenimiento cuando llegan a la vejez conduce a los adultos a confiar ese cuidado en sus hijos; tener más hijos se convierte en mayor garantía de futura atención y suponen además mano de obra para la economía familiar. Los hijos mantienen así el valor económico que en los países desarrollados han perdido, y la cultura tradicional africana sanciona esta dependencia de los hijos otorgando un gran valor a la descendencia. Para los hombres, la exhibición de muchos hijos es una muestra de virilidad, y para las mujeres, dependientes de los hombres, los hijos son la prueba de su valía. Por otra parte, a pesar de su notable descenso en el siglo XX, el hecho de que la mortalidad en la infancia (niños menores de cinco años) siga siendo comparativamente muy alta (138 por mil, frente al 80 por mil mundial), en buena parte como resultado de la carencia de medicinas y de agua potable, se incorpora a los cálculos familiares y se traduce en mayor fecundidad para compensar ese riesgo. Frente a eso, las campañas promovidas desde los organismos internacionales y los propios gobiernos para reducir la natalidad y extender los métodos anticonceptivos se encuentran a menudo con la desconfianza de las poblaciones, que ven en ello un intento de debilitarles y argumentan sobre el pequeño tamaño de la población africana en relación al enorme tamaño de su continente. Efectivamente, con 900 millones de habitantes y 30 millones de km<sup>2</sup> (África es más grande que EEUU, India, Europa occidental y China juntos), la densidad africana es la menor de entre todos los continentes pero eso no implica que la mayoría de los grandes territorios vacíos que caracterizan África puedan ser fuente de riqueza agrícola o de cualquier otro tipo. A estos argumentos se unen los de la Iglesia Católica contra el uso de los métodos anticonceptivos que encuentran eco en buena parte del continente. Por otro lado, en países fragmentados en grupos étnicos que compiten por el control político, existe una resistencia a dejar de crecer –o a crecer menos– por temor a que los competidores no lo hagan y acaben obteniendo ventaja demográfica. Las campañas nacionales para fomentar el acceso a los medios anticonceptivos se tropiezan además con la falta de medios y ese acceso no siempre es fácil, especialmente en las zonas rurales. Por último, la posición secundaria de la mujer, su mayor analfabetismo y la extendida violencia sexual contra ella deja poco poder en sus manos para decidir sobre el número de hijos, un ele-

mento que ha sido señalado con frecuencia por los organismos internacionales que han resaltado la importancia de escolarizar a las niñas para frenar la natalidad futura.

Las altas tasas de natalidad y la pobreza forman un círculo vicioso: los pobres tienen más hijos para asegurar su vejez y porque disfrutar de la vida afectiva y de apoyo mutuo en el seno de una familia numerosa es una de las pocas fuentes de placer que pueden permitirse, y el aumento de población que resulta de ello reduce las posibilidades económicas de todos. En el continente, son los países más pobres los que tienen mayores tasas de natalidad: Níger (8 hijos por mujer), Somalia y Uganda (7 hijos) encabezan la lista. Existe una perfecta correlación negativa entre la evolución de las tasas de natalidad y las del PIB. Sin embargo, la natalidad está ya disminuyendo, en buena parte porque la extensión del SIDA ha disminuido la promiscuidad, y en parte por el acceso a medios anticonceptivos, sobre todo en las ciudades. Como se ve en la tabla I, la mayor disminución de la natalidad se ha producido desde 1991, coincidiendo con la mayor extensión de la mortalidad por SIDA, pero sigue siendo tan alta como para sostener ese pronóstico de multiplicación por dos de la población en los próximos 25 años. En cuanto al uso de métodos anticonceptivos modernos, menos del 20% de las mujeres en edad fértil los utilizan, en comparación con el 55% en el total mundial, pero los porcentajes son muy diferentes por regiones –más alto en el Magreb, el Valle del Nilo y el África Austral, donde la natalidad es notablemente más baja– y en muchas no llega al 5%.

La epidemia de SIDA afectaba en el 2007 a unos 22 millones de africanos de entre 15 y 49 años (un 6% de los adultos de esa edad) pero se distribuye de modo muy desigual en el continente africano: su presencia es nimia en el Magreb (menos del 1%) y va aumentando al descender hacia el Sur hasta superar el 10% en los países australes (Sudáfrica, Namibia, Mozambique, Zimbabue, Zambia) y el 20% en Botswana. La promiscuidad sexual es la principal causa de la extensión de la enfermedad seguida por la transmisión materna: un 30% de las mujeres embarazadas en Sudáfrica en el 2007 portaban el virus, un 40% en Suazilandia. El alto coste del tratamiento farmacológico contra el virus ha dejado indefensos a la mayoría de los infectados y las deficiencias de los hospitales y servicios médicos públicos en general se han agudizado por la enfermedad. Si ya antes existía una fuerte tendencia a la «fuga de cerebros» de médicos y enfermeras hacia los países desarrollados, la necesidad de convivir con el SIDA sin contar con los medios de protección suficientes,

ha acelerado su huida. Para colmo, el gobierno del país más rico de la zona afectada, Sudáfrica, durante la presidencia de Thabo Mbeki se negó a aceptar la relación entre la enfermedad y la actividad sexual, a suministrar antirretrovirales y a usar los fármacos que impiden la transmisión de la enfermedad de madres a hijos. Según un estudio de la Universidad de Harvard, a consecuencia de esta política se produjeron, entre 2000 y 2005, unas 365.000 muertes por el SIDA que podían haber sido evitadas. La ministra de Salud difundió la idea de que los antirretrovirales eran dañinos para la salud y animó a consumir más ajo y remolacha par evitar la enfermedad. El nuevo gobierno surafricano, dirigido por Kgalema Motlanthe, se ha apresurado a cancelar esa política y a reconocer que fue un gran error.

En conjunto, la prevalencia del SIDA se está estabilizando e incluso en algunos casos disminuyendo ligeramente, lo cual es un avance en comparación con el continuo crecimiento de las últimas décadas. En algunos países comienzan a verse cambios en el comportamiento sexual de los jóvenes y los antirretrovirales financiados por programas internacionales llegan a cada vez más afectados, pero todavía son un escaso 10% del total, y por cada africano que inicia el tratamiento otros dos se infectan. Dos terceras partes de los portadores del virus del mundo viven en África (67%) pero el continente acumula el 75% de las muertes por su causa.

En conjunto, la población del continente africano ha crecido mucho más rápidamente que ninguna otra desde comienzos del siglo XX, pasando de 142 millones en 1920, a 200 millones en 1950 y a 900 millones en la actualidad. A pesar de la epidemia del SIDA, mantiene el mayor crecimiento demográfico del mundo, con un 2,5% anual (frente al 1,2% de América Latina y Asia), lo que sostiene el pronóstico del Banco Mundial de que su población se duplicará en el 2035.

La mayoría de las sociedades africanas no han podido acompañar el crecimiento demográfico con el económico equivalente y el resultado es un grave desequilibrio: con el 14% de la población mundial, el PNB africano es sólo el 1% del total. Los observadores han confeccionado ya una larga lista de las causas de esta pobreza, animados por el deseo de encontrar aquellos elementos sobre los que, desde el exterior, se pueda actuar para combatirla. Hay que recordar que África es el gran receptor de ayuda al desarrollo internacional pública y privada y que son innumerables los proyectos y las ONGs que intervienen en su suelo. De este esfuerzo

<b>Tabla II. Evolución de la población africana, en miles de personas. Países con más de diez millones de habitantes en 2006</b>				
	<b>1950</b>	<b>1970</b>	<b>1990</b>	<b>2006</b>
Argelia	8.893	13.932	25.093	32.930
Angola	4.118	5.606	8.291	12.127
Burkina Faso	4.376	5.304	8.336	13.903
Camerún	4.888	6.727	11.779	17.341
Costa de Marfil	2.860	5.504	11.981	17.655
Egipto	21.198	33.574	56.694	78.887
Eritrea y Ethiopia	21.577	31.629	51.194	79.565
Ghana	5.297	8.789	15.399	22.410
Kenia	6.121	11.247	23.358	34.708
Madagascar	4.620	6.766	11.522	18.595
Malawi	2.817	4.489	9.287	13.014
Mali	3.688	5.569	8.084	11.717
Marruecos	9.343	15.909	24.686	33.241
Mozambique	6.250	9.304	12.656	19.687
Níger	3.271	4.841	7.945	12.525
Nigeria	31.797	51.028	88.510	131.860
Senegal	2.654	4.318	7.844	11.987
África del Sur	13.596	22.740	38.391	44.188
Sudán	8.051	13.788	26.627	41.236
Tanzania	7.935	13.807	25.138	37.445
Túnez	3.517	5.099	8.207	10.175
Uganda	5.522	9.728	17.074	28.196
Zaire	13.569	21.781	39.064	62.661
Zambia	2.553	4.252	7.942	11.502
Zimbabwe	2.853	5.515	10.153	12.237
<b>Total África</b>	<b>228.181</b>	<b>361.703</b>	<b>624.540</b>	<b>910.850</b>

Fuente: Angus Maddison <http://www.ggdc.net/maddison>, elaboración propia.

<b>Tabla III. Proyección de población al 2050 según diferentes hipótesis de natalidad. Millones de personas</b>			
	<b>Baja</b>	<b>Media</b>	<b>Alta</b>
África	1.718	1.998	2.302
Europa	566	664	777
Mundo	7.792	9.191	10.756

Fuente: División de Población de Naciones Unidas. «Previsiones Demográficas mundiales. Revisión de 2006».

exterior surge a su vez un importante volumen de estudios sobre aspectos parciales de las sociedades africanas, especialmente las subsaharianas, de los que pueden deducirse elementos comunes que dificultan el crecimiento económico: la debilidad institucional, la corrupción, el bajo nivel educativo, la falta de integración económica regional, los conflictos étnicos, el monocultivo agrícola dirigido a la exportación o la excesiva dependencia de la explotación de materias primas, la fuga de cerebros y los desastres ecológicos que provocan grandes hambrunas. A esto muchos añaden responsabilidades europeas por las prácticas coloniales. Pero lo que los estudios no mencionan es el punto de partida, animados como están por su deseo de rápida mejoría. ¿Cuál era la situación de África anterior a la época colonial? Puesto que la mayoría de las sociedades africanas eran ágrafas, queda poca constancia de ello, excepto por lo observado por los primeros exploradores, misioneros y colonizadores. Esas observaciones muestran sociedades rurales primitivas en el África subsahariana (excepto en Sudáfrica, poblada por holandeses desde el siglo XVII y británicos desde el XIX), con un desarrollo muy escaso de las técnicas agrícolas, una organización tribal y frecuentes conflictos étnicos. Hay que recordar esto para relativizar los diagnósticos sobre la situación actual y los lamentos por la falta de avances económicos, democratizadores o en la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. La falta de perspectiva histórica conduce a muchos a imaginar que en cuestión de decenios puede, con voluntarismo e inversiones, acelerar un proceso que en las sociedades europeas, en un entorno natural más favorable, tardó siglos en producirse. Mientras tanto, la incorporación de África al mundo globalizado supone no sólo la aparición de elementos de modernización externos que aceleran el proceso, sino también de problemas nuevos, entre ellos, como ya se ha dicho, la destrucción del equilibrio demográfico anterior y su resultado de un gran crecimiento de población.

En cualquier caso, no es necesario ir muy atrás en la historia para apreciar una clara mejoría en la mayoría de los indicadores de bienestar en África: la educación se ha extendido a todos los países aunque sigan existiendo zonas donde los niños, y sobre todo las niñas, no acceden a la escuela, las epidemias han disminuido con la llegada de las vacunas, desde los años noventa se ha producido una gran extensión de la democratización y las hambrunas son menos frecuentes. El Producto Interior Bruto Africano ha crecido un 72% en las dos últimas décadas, pasando de 905.000 millones de dólares en 1990 a 1.557.000 millones en 2006, pero su efecto sobre el bienestar se ha visto amortiguado por el alto crecimiento de la población. Así la renta per capita ha aumentado en el

<b>Tabla IV. Crecimiento comparado de la población, la producción y la renta per cápita africanas y mundiales</b>					
	<b>1950</b>	<b>1970</b>	<b>1990</b>	<b>2006</b>	<b>Crecimiento 2006/1950</b>
<b>ÁFRICA</b>					
<b>Población (millones)</b>	228.181	361.703	624.540	910.850	3,9
<b>PNB (millones de dólares)</b>	212.653	490.102	904.898	1.557.313	7,3
<b>Renta pc \$</b>	890	1.355	1.449	1.710	1,9
<b>TOTAL MUNDIAL</b>					
<b>Población (millones)</b>	2.525.501	3.685.775	5.256.680	6.496.812	2,6
<b>PNB (millones de dólares)</b>	5.336.686	13.771.750	27.136.041	47.267.513	8,8
<b>Renta pc \$</b>	2.113	3.736	5.162	7.275	3,4

Fuente: Angus Maddison, <http://www.ggdc.net/maddison>, elaboración propia.

mismo periodo sólo 261 dólares (de 1.449 a 1.710), lo que supone una subida del 18%, cuatro veces menos que el crecimiento del PIB.

Como muestra la tabla IV, mientras que en el conjunto mundial la renta per capita se ha multiplicado por más de tres desde 1950, la africana lo ha hecho por menos de dos y su distancia absoluta con la renta mundial se ha casi quintuplicado, desde 1.223 dólares en 1950 a 5.565 en el 2006.

Por otra parte, hablar de África en conjunto obliga a realizar excesivas generalizaciones que no se adaptan a la diversidad interna de sus 53 países. En términos de desarrollo económico, la riqueza se concentra en los países del Norte del continente, beneficiados entre otras cosas por su cercanía a Europa y, sobre todo, en Sudáfrica, que constituye un islote de modernización en el África subsahariana, obviamente por la presencia histórica de holandeses y británicos en su territorio. En el gran espacio intermedio entre el Magreb y Sudáfrica, aparecen algunas regiones de desarrollo relacionadas con la actividad portuaria en la costa occidental, con la minería o con plantaciones tropicales especialmente rentables.

## **LAS MIGRACIONES INTRA Y EXTRAÁFRICANAS**

África ha sido descrita a menudo como un continente en movimiento porque las grandes migraciones en tiempos modernos figuran en el origen

de muchos pueblos, como la expansión bantú desde el centro hacia el sur de África o la de los holandeses en Sudáfrica a partir del siglo XVII. La mayor parte del territorio africano carecía de estados modernos y fronteras antes de la etapa colonial y fueron las potencias exteriores las que, en acuerdos mutuos, establecieron el mapa político actual. Pero las fronteras heredadas de la colonización tienen a menudo muy poca vigencia social y menos consecuencias prácticas porque muchos Estados no tienen medios para vigilarlas, otros muchos no controlan de ninguna forma el origen nacional de los que habitan en su territorio, y algunos ni siquiera emiten pasaportes o visados. En las zonas del continente en que el pastoreo es el principal medio de vida, cruzar la frontera para buscar pastos al otro lado durante meses es práctica habitual, tradicional y tolerada. Los escasos pueblos nómadas que aún existen no encuentran tampoco dificultades para atravesar fronteras, a menudo no señalizadas. En la actualidad, con una población jovencísima de tamaño muy superior a las posibilidades de empleo o autoempleo, la migración se convierte en muchos casos en la única salida y, en la medida en que triunfa, en la principal expectativa de naciones enteras convertidas en dependientes de las remesas. Pero no sólo los pobres emigran, las élites lo hacen aún más porque tienen más medios para ello y porque sus perspectivas en caso de emigrar son mejores. Más adelante se vuelve sobre esto.

Las migraciones se dirigen hacia los países africanos en que se concentra la actividad económica y hacia Europa, América del Norte o el golfo Pérsico. Pero, hasta ahora, la migración internacional intraafricana es mayor que la exterior: unos 7 millones de africanos son inmigrantes en países de la OCDE frente a unos 17 millones en otros países africanos, aunque esta segunda cifra debe considerarse con escepticismo porque el acceso a fuentes verídicas de datos estadísticos es uno de los grandes problemas en África. Faltan censos de población y faltan datos sobre cruces de frontera, sin los cuales no pueden realizarse cálculos sobre migraciones. En muchos casos los censos disponibles son muy antiguos –trece países no han realizado ningún registro de sus poblaciones en los últimos diez años–, en otros mezclan a los inmigrantes laborales con los refugiados, y no hay estadísticas sobre inmigrantes temporales ni estimaciones sobre los irregulares, que a menudo son la mayoría. La Unión Africana está intentando resolver esta carencia proponiendo a los Estados códigos comunes de actuación en la producción de estadísticas y la creación de una oficina central para la recogida de datos sobre inmigración.

La dificultad de acceso a datos verídicos se traduce en estimaciones muy diferentes sobre el volumen de la migración africana interna y exter-

na. La Unión Africana considera que los migrantes africanos internacionales son 50 millones (más de la cuarta parte del total de migrantes estimados por la ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) habla de 20 millones, la Oficina Internacional para las Migraciones (OIM) calcula que son 16 millones y la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU habla de 17 millones. Todas estas cifras se refieren a migrantes que viven en África y proceden de otro país ya sea africano o no. Incluso tomando como buenas las estimaciones más bajas, 16 o 17 millones, esas cifras muestran que la migración internacional dentro de África es la mayor de entre los continentes en desarrollo (América Latina, Asia y África) en relación a su población.

A estas cifras hay que añadir unos tres millones de refugiados, según calcula la División de Población de la ONU refiriéndose al 2005, 2 millones según cálculos de ACNUR referidos al 2007. También en este caso, el porcentaje de refugiados sobre la población total es el mayor del mundo, casi duplicando el de Asia, el otro gran continente afectado por guerras productoras de refugiados. El número de refugiados ha disminuido notablemente desde mediados de los noventa, cuando las matanzas en Ruanda elevaron el número hasta los 6,8 millones. Desde entonces, más de la mitad de los refugiados han vuelto a sus casas aunque a la vez nuevos conflictos, como el reciente del Congo, han seguido produciendo movimientos forzados de población. Junto a los 2 millones de refugiados existen 13 millones de desplazados internos –la diferencia entre ambas categorías es que los segundos se mantienen dentro del mismo país–, la mitad de todos los del mundo.

La salida anual de migrantes africanos hacia otros continentes ha ido creciendo de forma continua desde los años sesenta hasta llegar a 140.000 salidas en el año 2001. Los principales países origen de emigrantes son, en términos absolutos, Nigeria, Sudáfrica –emigración blanca hacia Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda y otros–, Ghana, Somalia, Etiopía y Senegal. La inmigración procedente de Somalia y Senegal se orienta básicamente hacia Europa, mientras que los etíopes se dirigen a EEUU y los nigerianos o ghaneses se dividen a partes semejantes entre los dos destinos. Pero existe una clara diferencia de clase y de estatus legal entre los que eligen Europa (con la excepción del Reino Unido) y los que se dirigen a EEUU: los más cualificados, los universitarios, emigran de forma legal a América, donde la llegada irregular es casi imposible desde África, y los menos cualificados se dirigen irregularmente a Europa a través de España o Italia, llegando por mar (esto no se aplica, obviamente, a

los que llegan como reagrupados familiares). El tercer destino en importancia es el formado por los países petroleros del Golfo, cuya mano de obra, cualificada o descualificada, es en su mayoría inmigrante, hasta llegar al 90% del total en el caso de Kuwait. A estos países se dirige casi exclusivamente población musulmana, básicamente egipcios, palestinos, libaneses, sirios, filipinos, malasios o indonesios, pero no existen datos fiables desglosados para los africanos.

Los datos sobre migraciones africanas a los países de la OCDE, estimadas en conjunto en unos siete millones de personas, son recogidos en estos países y su nivel de fiabilidad es el habitual para cualquier estadística sobre migraciones en el primer mundo, pero, como ya se ha dicho, las corrientes migratorias internacionales internas en el continente están mucho peor registradas.

A continuación se detallan algunas características que definen las migraciones actuales africanas, tanto internas al continente como externas:

### **La diversificación de los destinos**

Tradicionalmente las migraciones africanas se han dirigido hacia los países vecinos o hacia las antiguas metrópolis coloniales, con las que existen lazos culturales –el idioma– y a menudo condiciones de acogida más favorables. Así, por ejemplo, la inmigración africana llegada a Portugal procede básicamente de sus antiguas colonias (Mozambique y Angola), la que llega a Francia viene de Argelia, Marruecos y la zona subsahariana francófona y la que se dirige al Reino Unido proviene en su mayor parte de Kenia. Pero en los últimos años se produce más migración intraafricana a países lejanos, como de senegaleses y malienses a Sudáfrica, o extraafricana a los EEUU y los países del golfo pérsico. Muchos musulmanes en el África subsahariana están emigrando a los países árabes del norte, sobre todo Libia y Marruecos, donde se enfrentan con el menosprecio históricamente dispensado por los árabes a los negros africanos. En el caso de Marruecos buena parte de esa emigración tenía originalmente Europa por destino pero acabó asentándose ante la cada vez mayor dificultad de atravesar el Estrecho sin ser detectado. En el de Libia, en su territorio se concentra tanto una emigración que intenta «dar el salto» a Italia, como otra permanente que acude a Libia para trabajar en todo tipo de ocupaciones (Libia, como las monarquías petroleras del Golfo, importa mano de obra). Pero la migración a Europa en África subsahariana sigue siendo muy minoritaria: del conjun-

to de los subsaharianos que viven fuera de su país, sólo el 1,5% lo hace en la Unión Europea.

### **Migración comercial**

Existe una tendencia creciente a la emigración de pequeños empresarios y comerciantes, sobre todo en el sector informal. Una gran parte de los que emigran de países de África occidental son de este tipo, especialmente los procedentes de Senegal y Mali. Inicialmente esta emigración se dirigió a Zambia pero, cuando su economía colapsó en los noventa, se dirigió a Sudáfrica en los años inmediatamente posteriores al final del apartheid en 1992, intentado aprovechar su mercado local, relativamente próspero en comparación con la media del continente. Se trata de vendedores callejeros y/o importadores de objetos de artesanía tradicional africana y muchos de ellos contratan mano de obra local, reforzando el sector informal en Sudáfrica. Más recientemente, desde finales de los noventa, este tipo de comerciantes informales, se han dirigido hacia Europa del Sur (Italia, Portugal, España) y del centro (Bélgica, Alemania), pero la creciente eficacia europea en la lucha contra la inmigración irregular les ha llevado a buscar destinos más fáciles en América latina. En el interior de África, esta emigración comercial es básicamente femenina, mientras que la exterior es masculina.

### **Migración femenina independiente**

La migración era tradicionalmente masculina en África, como todavía lo es la mayoría de la que se dirige fuera del continente, pero en las últimas décadas se ha feminizado de modo significativo y ya no es raro que sean los hombres los que se quedan en casa cuidando a los hijos. Gran parte de estas emigrantes son mujeres comerciantes, profesionales, enfermeras y doctoras, o estudiantes. Nigerianas y ghanesas trabajan en el sector sanitario en Arabia Saudí o en el Reino Unido, y las mujeres de clase alta nigerianas estudian en EEUU o el Reino Unido, ante la virtual desaparición de su sistema universitario propio.

### **Migración de profesionales y fuga de cerebros**

De los cuatro millones de subsaharianos que viven en países de la OCDE, unos 100.000 son profesionales con un título universitario. En el

caso de los emigrantes procedentes de Nigeria y Zambia, más de la mitad pertenecen a ese segmento de mayor cualificación. Médicos y enfermeras forman una pequeña porción del total, pero su salida del país está impactando muy negativamente en sus sistemas de salud. En Ghana, por ejemplo, el 60% de los médicos que se formaron en los años ochenta han emigrado y en Zimbabue, tras el colapso de su economía por la deriva anti-blanca y autoritaria de Robert Mugabe, tres cuartas partes de sus médicos se han ido a Sudáfrica o Botswana. A su vez, los médicos y enfermeras blancos de Sudáfrica emigran al Reino Unido, Australia, Canadá o EEUU.

Según un informe de las Naciones Unidas, de 2005, África necesitará en la próxima década preparar un millón más de médicos y enfermeras y encontrar fórmulas para impedir que emigren, a la vez que culpa a los países del Norte por esta sangría de profesionales sanitarios. El informe señala, por ejemplo, que hay más médicos de Malawi en Manchester que en su país, mientras que 550 de los 600 médicos educados en Zambia entre 1978 y 1999 han emigrado al extranjero. Por su parte, la Oficina Internacional para las Migraciones (OIM) informa que hay más doctores etíopes ejerciendo en Chicago que en su país y que Ghana ha perdido al 50% de sus médicos. En Europa, el Reino Unido es el gran empleador de personal médico africano: unos 13.000 médicos y 16.000 enfermeras africanos trabajan en el país.

En conjunto, incluyendo a los demás profesionales, como ingenieros y técnicos, se calcula que unos 23.000 licenciados emigran fuera del África subsahariana cada año y que unos 40.000 africanos con títulos de posgrado viven fuera. Esta «fuga de cerebros» implica indudablemente un despilfarro de los escasos recursos africanos, aunque, por otra parte, puede incentivar la formación universitaria de los que tienen medios para acceder a ella. Es probable que, sin la oferta laboral que brinda el exterior, muchos de los que deciden estudiar ingeniería, medicina o enfermería simplemente no lo hicieran. Esto se aplica claramente a los médicos y enfermeros en los países con altas tasas de SIDA e insuficientes recursos para defender a la profesión médica del contagio.

### **La hospitalidad decreciente**

Como ocurría en muchas sociedades tradicionales, las africanas eran y son todavía hospitalarias, pero en los últimos veinte años se ha producido un endurecimiento de las condiciones de acogida a inmigrantes y refugiados en todo el continente. Sus hitos más importantes son la expulsión en Nigeria en 1983 de dos millones de inmigrantes, la mayoría de

Ghana, la expulsión de Tanzania en 1996 de casi medio millón de refugiados ruandeses y la de Costa de Marfil de 350.000 inmigrantes burkineses en el 2002. En general puede decirse que se está produciendo una «nacionalización» de los Estados y las sociedades que cada vez tienden más a considerar como ajenos a los extranjeros y a excluirlos de su territorio. La extensión en los años noventa de las prácticas democráticas en el continente y de las elecciones libres han tenido como efecto colateral el temor de los partidos a que la inmigración modifique los resultados electorales y altere los equilibrios étnicos que se expresan en votos. El mayor peso de la opinión pública sobre la vida política, resultado también de la extensión de las prácticas democráticas, hace a los gobernantes más sensibles a las quejas de los ciudadanos que sufren algunas consecuencias negativas de la inmigración o del gasto estatal en los refugiados y, a la vez, crea una tentación hacia la demagogia xenófoba para la captación de votos.

## **LAS GRANDES ÁREAS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES INTRAAFRICANAS**

### **El Norte de África y el Sahara**

La llamada crisis del petróleo de 1973 fue el inicio de un importante crecimiento económico en los países extractores de crudo, como Libia, a la vez que el fin del periodo de reclutamiento de trabajadores del norte de África en Europa central. La combinación de ambos procesos produjo en este área intensa migración trans-sahariana que se inició en los setenta, cuando antiguos nómadas, como los tuaregs, y comerciantes que tradicionalmente atravesaban el Sahara, se dirigieron a trabajar en la construcción y las explotaciones petrolíferas o de gas en el Sur de Argelia y Libia, en regiones despobladas. También en los años setenta y ochenta, los conflictos armados en la zona del Sahel provocaron la llegada de miles de refugiados que se asentaron en Libia, Argelia, Mauritania y Egipto.

El aislamiento internacional de Libia entre 1992 y 2000 a raíz del embargo impuesto por la ONU tras el atentado de Lockerbie, condujo al país a una búsqueda de nuevos aliados en el África negra y a la atracción de mano de obra de varios de estos países, sobre todo del Cuerno de África y de África occidental (Sudán, Chad, Ghana, Níger). En el año 2000, sobre una población total de 5,5 millones de personas, alrededor de un millón eran inmigrantes egipcios, medio millón de Chad y otro medio millón de Sudán. Pero los migrantes negros, aunque de religión musulma-

na, tenían una práctica religiosa menos estricta que la de los libios y pronto aparecieron tensiones de convivencia. Se les acusaba de fomentar el tráfico y el consumo de drogas y la prostitución y de transmitir el SIDA, hasta que en septiembre del año 2000 se produjeron ataques contra los inmigrantes negros que se saldaron con unos 130 muertos, en un episodio que pasó desapercibido para la mayor parte de la prensa internacional. A raíz de este *pogrom*, los países africanos negros retiraron a muchos de sus emigrantes (el gobierno de Ghana fletó aviones para repatriarlos) y el gobierno libio introdujo nuevas restricciones a la inmigración, junto con arbitrarias detenciones y expulsiones de decenas de miles de inmigrantes.

En los años ochenta Libia y Argelia recibieron también inmigrantes de Egipto y del resto de los países del Magreb, mientras que Egipto enviaba igualmente emigrantes hacia las monarquías petroleras del golfo. Pero el estatuto de los inmigrantes en estos países ha sido siempre de extrema vulnerabilidad, muy lejos de los derechos de que gozan en las democracias europeas o anglosajonas, se los ha utilizado a menudo como moneda de cambio en las relaciones internacionales y han sido objeto de expulsiones masivas motivadas por enfrentamientos diplomáticos.

En la actualidad, se estima que el número de subsaharianos viviendo en el norte de África ronda los cinco millones, de ellos entre un millón y un millón y medio en Libia. El mayor grupo es el formado por los sudaneses en Egipto (entre dos y cuatro millones). También Mauritania y Argelia (unos cien mil en cada caso) y, en menor medida, Túnez y Marruecos, acogen inmigrantes subsaharianos.

## **África oriental y el Cuerno de África**

Tradicionalmente en esta zona se ha practicado una migración circular (es decir, repetida y no permanente) sobre todo por parte de los pastores con sus rebaños. Durante la época colonial comenzó una inmigración laboral asalariada para trabajar en las plantaciones de algodón y café en Uganda, en las explotaciones mineras del Congo o Uganda, y en la zona bajo dominio británico se permitió la continuidad del libre pastoreo transfronterizo entre Kenia, Uganda y Tanzania. Tras la independencia esa libertad se mantuvo, garantizada por la *East African Community* que recientemente ha instaurado un pasaporte común para los nacionales de los estados miembros.

Pero la mayor parte de los movimientos de población en la zona se deben en tiempos recientes a los conflictos armados. La mitad de los refu-

giados del continente se producen aquí y durante los últimos cuarenta años –es decir, desde el final del colonialismo– la zona ha estado continuamente assolada por los conflictos étnicos, con la única excepción de Kenia y Tanzania. Los refugiados en algunos casos son intercambiados (sudaneses en Etiopía, etíopes en Sudán) y en otros tienen que huir del país que los ha refugiado porque éste a su vez se ve envuelto en una guerra interna o internacional.

A pesar de los gastos que supone la atención a los refugiados, los Estados de la zona los han acogido sin reticencias hasta mediados de los años noventa cuando Tanzania, en 1996, expulsó de su suelo a los refugiados ruandeses. Desde entonces, el clima hacia los refugiados y demandantes de asilo ha empeorado, los Estados son ahora más reacios a aceptarlos, el espíritu panafricanista parece en decadencia y abandonar un país en conflicto se ha hecho más difícil. En consecuencia, ha disminuido el número de refugiados en el área (de 2.430.000 en 1995 a 1.387.000 en el 2005), sin que hayan disminuido los conflictos, y ha aumentado el de desplazados internos. Sólo en Sudán a finales del 2005 había unos 5 millones de desplazados internos y casi dos millones en Uganda.

Es difícil distinguir en la zona entre refugiados e inmigrantes laborales porque los Estados tienden a clasificar a todos como refugiados y porque el difícil acceso a zonas en conflicto hace imposible conocer su situación demográfica. Por otra parte, como se ha dicho, los registros estadísticos son escasos y antiguos: en Kenia, por ejemplo, uno de los países más desarrollados en el África subsahariana, el último censo es de 1989.

## **África Occidental**

Si excluimos el Magreb, ésta es la región africana con más movilidad tanto hacia otros continentes como hacia otras regiones africanas y es a su vez, tras el Magreb, la región que más inmigrantes africanos acoge (un 2,7% de su población en el 2000 eran inmigrantes). En su seno los migrantes se trasladan del interior hacia la costa, desde la zona del Sahel (Mali, Burkina Faso, Niger y Chad) hacia las plantaciones de la cuenca del río Senegal, y hacia las minas y ciudades de la costa (Costa de Marfil, Liberia, Ghana, Nigeria, oeste de Senegal y de Gambia). Como ocurrió en Libia tras la subida de los precios del petróleo en 1973, Nigeria, potencia petrolera, se convirtió en los setenta y primeros ochenta en un punto

importante de atracción de inmigrantes africanos. Pero la bajada del precio del crudo y de la producción a partir de 1983, junto con una política económica poco adecuada, produjeron en los ochenta una crisis y expulsión de unos dos millones de inmigrantes, la mitad de ellos ghaneses, y Nigeria pasó de recibir inmigrantes a convertirse en país de emigración.

La formación de la *Economic Community of West Africa* (ECOWAS) en 1975 facilitó las migraciones internas en la zona al declarar la libertad de movimientos entre los países miembros pero las prácticas contradicen a menudo esa libertad, bien por la corrupción policial o por la voluntad de los gobiernos, como ocurrió en la mencionada expulsión de inmigrantes desde Nigeria en los ochenta. Desde los noventa se produjo un claro empeoramiento de la situación económica y política en el área con varias guerras civiles en Sierra Leona, Liberia, Guinea y Costa de Marfil, que causaron más de un millón de refugiados o desplazados.

En la actualidad, los inmigrantes se concentran en los puertos industriales, en las plantaciones de cacao y café de Ghana y Costa de Marfil, en la agricultura de la cuenca del río Senegal y en las nuevas zonas de regadío que en los últimos años han logrado convertir en agrícolas 24 millones de hectáreas, gracias a importantes obras de infraestructura y la llegada de población nueva. Senegal se ha constituido a su vez en el principal país de migración de tránsito hacia Europa, no sólo de otros africanos sino también de asiáticos.

## **África del Sur**

En esta región existen dos polos de atracción de inmigración, Sudáfrica y Namibia, y cuatro países netamente emigrantes, Zimbabue, Mozambique, Lesoto y Malawi, mientras que el resto es tanto emisor como receptor. Sudáfrica es la gran potencia económica de África y desde los años de las sanciones económicas internacionales contra el apartheid, en los ochenta, está experimentando una continua pérdida de población blanca cualificada que se ha intensificado en los noventa tras el fin del apartheid. Alrededor de un millón de surafricanos blancos han abandonado el país desde 1994, cuando el Congreso Nacional Africano ganó las primeras elecciones con sufragio universal. Los huecos que estos blancos están dejando en su emigración hacia el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda o EEUU, fueron en parte cubiertos en los años noventa por europeos del Este (húngaros, polacos, alemanes de la antigua RDA) pero el

gobierno del Congreso Nacional Africano restringió esa inmigración blanca que percibía como contraria a los intereses negros en el país, y ahora estos puestos son ocupados en buena parte por universitarios procedentes de África Occidental, básicamente Nigeria y Ghana, y por comerciantes que llegan desde Senegal y Malí. De esta forma, la fuga de cerebros que sufre Sudáfrica ha producido a su vez una fuga de cerebros en otros países africanos. Los países más pobres de la zona, como Malawi y Zambia, han tenido problemas desde la independencia para retener a sus profesionales en los servicios públicos, especialmente como ya se ha dicho en el sector sanitario, por la demanda de estos profesionales en el Reino Unido.

Junto a éstos, se produce una inmigración descualificada mucho más numerosa que llega de los países vecinos del nordeste tradicionalmente más pobres o huyendo de la destrucción económica producida por el régimen de Mugabe en Zimbabue –se calcula que unos 3.000 zimbabuenses entran cada día en Sudáfrica–. Las cifras totales que se manejan respecto a la inmigración en Sudáfrica son muy diversas ya que gran parte de la inmigración es irregular, desde 1.300.000 inmigrantes que calcula la ONU hasta los 8 o 10 millones que estiman otras fuentes. Pero, sea cual sea la realidad, la población negra surafricana ha comenzado a reaccionar con rechazo ante esa inmigración, a la que acusa de empeorar su situación económica. Con un 23% de paro y la mitad de la población viviendo bajo la línea oficial de pobreza, la nueva Sudáfrica post-apartheid se ha encontrado en la necesidad de defender su relativamente buena situación –al menos en cuanto a infraestructuras y servicios– frente al deseo de otros africanos de compartir su bienestar. Su intención de reducir la inmigración descualificada se enfrenta a grandes dificultades: una frontera de más de 3.000 kilómetros muy poco poblada y mal vigilada y la existencia de una segunda economía floreciente entre la población negra. En mayo de 2008 el malestar por esta inmigración cuajó en dos semanas de violentos enfrentamientos que se saldaron con 50 personas muertas, 200 heridas por quemaduras y 25.000 desplazadas, la mayoría de ellas inmigrantes de Zimbabue.

En cuanto a los refugiados, aunque en la actualidad la mayoría ha regresado ya a sus países, fueron en años anteriores muy numerosos en la zona, como consecuencia primero de las guerras de liberación y luego de las guerras civiles. A finales de los ochenta, vivían en Malawi un millón de refugiados del vecino Mozambique, y a principios de este decenio Zambia acogía a unos 200.000 refugiados angoleños. En épocas anterio-

res los que ahora huyen de la miseria y la persecución política en Zimbabue habrían sido acogidos como refugiados por los países vecinos. En la actualidad, la aceptación de los extranjeros ha disminuido en África del Sur, como en el resto del continente, y los que podrían haber sido aceptados como refugiados se convierten en inmigrantes irregulares.

## **MIGRACIONES AFRICANAS A EUROPA Y LA RESPUESTA EUROPEA**

Desde los años sesenta, la inmensa mayoría de los migrantes africanos que se trasladan a Europa provienen del Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez) y en la actualidad al menos viven en Europa 2,6 millones de marroquíes, 1,2 de argelinos y setecientos mil tunecinos (incluyendo aquí a las segundas generaciones). Las restricciones a la inmigración que se implantaron en Europa tras la crisis del petróleo de 1973 no consiguieron disminuir las cifras totales de inmigrantes sino que, al contrario, animaron al asentamiento permanente de los que ya estaban y a la reagrupación familiar hacia Francia, Holanda, Bélgica y Alemania. Hay que recordar que la franja del Mediterráneo que separa el sur de Europa del norte de África, constituye la frontera con mayor desigualdad del mundo. La diferencia de renta per capita entre Marruecos y España, por ejemplo, es de 1 a 13, es decir, la renta media española equivale a 13 veces la marroquí, mientras que en la otra gran frontera migratoria entre el primer y el segundo mundo, la que separa México de EEUU, la relación es sólo de 1 a 5.

Desde finales de los años ochenta, el crecimiento económico experimentado en el Sur de Europa y el incremento en su nivel educativo dejaron huecos importantes en el mercado de trabajo de varios sectores económicos, en puestos de baja cualificación, que comenzaron a ser ocupados por inmigrantes magrebíes, en gran parte como inmigración irregular. Desde que Italia y España exigieron visado a los magrebíes a principios de los noventa, cientos de miles han intentado cruzar el Mediterráneo en pateras, lanchas motoras, escondidos en los bajos de camiones o con papeles falsos. Ya en la presente década un número creciente de subsaharianos se ha sumado al intento de cruce ilegal, llegando desde el Magreb a Italia o a España o desde África occidental hacia Canarias.

Estas migraciones trans-saharianas con destino a Europa incorporan a individuos procedentes de muchos países de África occidental, central o del Cuerno de África, a los que incluso se han unido migrantes procedentes de China, India, Paquistán o Bangladés, que vuelan a Accra o

Bamako y desde allí se suman al intento de «salto» a Europa. Se estima entre 60.000 y 120.000 el número de subsaharianos que entran anualmente en el Magreb con la intención de pasar a Europa y muchos de ellos acaban quedándose, como segunda opción, en Libia, Argelia o Marruecos. Como se ha dicho, al menos 100.000 emigrantes subsaharianos viven ahora en Mauritania y Argelia, entre un millón y millón y medio en Libia y varias decenas de miles en Marruecos y Túnez. En todos estos países su situación legal es muy débil y encuentran trabajos en la construcción, la pesca, el comercio, el servicio doméstico o la agricultura, generalmente de forma irregular. Los inmigrantes subsaharianos que llegan a Europa no proceden de las capas más pobres de sus países, sino de las medias, las únicas con los recursos económicos suficientes para pagar a las redes que organizan el viaje que a menudo dura semanas, cruzando varios países en diferentes medios de transporte.

Los Estados europeos han reaccionado desde los años noventa con medidas restrictivas ante la atracción que sus sociedades representan para la migración africana. Junto a medidas legales, como la aprobación de sanciones específicas contra los responsables de las redes de inmigración irregular, y administrativas, como la creación de los centros de internamiento para inmigrantes, España e Italia, los dos países más afectados por su cercanía a la costa africana, han reforzado su control fronterizo y han presionado a la Unión Europea para que se implique en la tarea de vigilancia y prevención en el Mediterráneo. En el caso español, la construcción de las verjas que rodean a Ceuta y Melilla son consecuencia reciente de esa presión migratoria subsahariana (los marroquíes de las zonas circundantes entran en ellas libremente con un documento especial). El sistema SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior) gestionado por la Guardia Civil, que España empezó aplicando en la zona del Estrecho, fue diseñado inicialmente para detectar la llegada de lanchas con alijos de drogas pero pasó en poco tiempo a dedicarse casi enteramente a las barcas de inmigrantes irregulares. El sistema es completamente eficaz en su capacidad de detectar, de día o de noche, las embarcaciones que se acercan a la costa, y ha sido la causa de que la inmigración irregular marroquí a España prácticamente haya desaparecido, al menos por esta vía. Para ello no ha bastado con el SIVE: ha sido necesario que Marruecos aceptara la devolución de sus nacionales primero, y de los subsaharianos después. Durante muchos años Marruecos se negó a esto segundo, incumpliendo claramente los términos del acuerdo de inmigración firmado entre ambos países en 1992, alegando que no existía constancia de que los subsaharianos llegados a las costas de Cádiz en

patera procedieran de su costa. La situación no mejoró claramente hasta el año 2004 en el que las presiones de la Unión Europea, con quien el reino alauita se ha propuesto estrechar relaciones, consiguieron que Marruecos no sólo aceptara sistemáticamente a esos subsaharianos sino que colaborara en la vigilancia de su costa para evitar su salida. En consecuencia, los subsaharianos se trasladaron más al Sur, hacia la costa del Sahara y mauritana para pasar a Canarias, o más al Este, hacia Libia para pasar a Italia, que ese año se quejó ante España de un aumento de la inmigración irregular que llegaba a sus costas a resultas del mayor control sobre el paso del Estrecho. Cuando España consiguió en 2005 la colaboración de Mauritania en la prevención de la inmigración irregular, los inmigrantes se trasladaron más al Sur y los barcos comenzaron a llegar desde Senegal.

El SIVE se desplegó también en Canarias y de nuevo aquí demostró gran eficacia en la detección de las embarcaciones, pero resultó ineficaz para reducir la inmigración irregular que llegaba desde países con los que España no tenía acuerdos de repatriación. Durante los años 2004 a 2006, los más importantes en cuanto a la llegada de cayucos, los barcos con subsaharianos contaban con ser detectados y atendidos por los servicios de la Guardia Civil y la Cruz Roja, alojados en los centros temporales y finalmente trasladados en avión a la Península ante la imposibilidad legal de devolverlos y la saturación de los centros de acogida canarios. Ya en la península, los inmigrantes eran finalmente dejados en libertad con una orden de expulsión, tras los cuarenta días de internamiento que prevé la Ley de Extranjería (ahora en revisión).

La llegada en el verano del 2006 de unos 25.000 irregulares subsaharianos a las islas Canarias, con un considerable efecto mediático, provocó una rápida movilización de la diplomacia española en los países remitentes que obtuvo la firma de acuerdos de diferentes tipos con varios de los países –Cabo Verde, Malí, Guinea Conakry, Guinea Bissau y Nigeria– y la colaboración de otros Estados de la región, con el resultado de un notable descenso de la llegada de inmigrantes irregulares desde África. En cualquier caso, el flujo de inmigrantes irregulares africanos que llega a Europa es muy pequeño en comparación con el que llega de otras procedencias por los aeropuertos o por tierra como falsos turistas (en España los africanos son menos del 10% de todos los irregulares que llegan cada año). Sin embargo, la inmigración irregular subsahariana concentra una parte desproporcionada de los esfuerzos de los Estados europeos del Sur contra la inmigración irregular y ello por tres razones: por la mayor visibilidad y dramatismo de su llegada, por el potencial migratorio

**Tabla V. Nivel educativo de los residentes en España según origen**

	UE-14	Autóctonos	Resto de Europa	Africanos	Latinoamericanos
Primaria o menos	31	49	32	67	41
Secundaria	35	21	45	20	36
Universitaria	29	14	15	6	12
N.C	5	16	8	6	11
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: EPA, 4.º trimestre 2007, elaboración propia

Nota: UE-14 incluye los países de la UE anteriores a la ampliación del 2004, menos España.

africano y por la menor adaptabilidad de estos inmigrantes a los mercados de trabajo europeos. Como ya se ha dicho, el grueso de la inmigración africana que llega a Europa es descualificada y su nivel educativo es mucho más bajo que el de los procedentes de cualquier otra parte del mundo. Este hecho deja poco margen para su inserción laboral estable y los convierte en candidatos probables a la asistencia social, mientras que los inmigrantes irregulares procedentes de América Latina, Asia o Europa del Este, con mayor cualificación, encuentran una gama mayor de empleos posibles. Esta diferente cualificación puede verse en la tabla V referida a España.

Italia consiguió también en 2004 que Libia aceptara por primera vez la repatriación de inmigrantes irregulares llegados desde ella. A cambio, la UE aceptó levantar el embargo de armas que durante 18 años había impuesto a Libia. Sin embargo, Italia no ha conseguido aún una colaboración efectiva libia en la prevención de la salida de pateras, pese a que ha aceptado el pago de fuertes compensaciones económicas por los abusos cometidos allí en el periodo colonial. De hecho la inmigración africana ilegal a Italia ha aumentado a la vez que disminuía la que llega a España: en el 2008 llegaron a Italia 21.000 irregulares por esta vía, un 55% más que los llegados en el 2007, mientras que en España han disminuido: en el 2007 llegaron la mitad que en el 2006 (18.000 y 39.000 respectivamente) y en el 2008 se han reducido en otro 30% (13.000).

Por otra parte, la eficacia de las medidas tomadas por España se ha traducido en un aumento de la llegada de inmigrantes que son más difícilmente retornables, como mujeres embarazadas o menores no acompañados, especialmente protegidos por las normas, y se han abierto nuevas rutas aún mal vigiladas, como la llegada desde Argelia a la costa levantina española (Murcia), desde Túnez a Cerdeña o desde Libia a Creta.

Tanto España como Italia han intentado «externalizar» los controles hacia los países del Magreb y han presionado a la Unión Europea para que ésta condicionara su política hacia la orilla meridional del Mediterráneo a la colaboración de estos países en el control de sus fronteras. La presión europea ha sido eficaz en el caso marroquí pero su resultado es más dudoso en el de Libia. La Comisión Europea ha llegado a proponer la creación en el norte de África de centros de estancia temporal para demandantes de asilo, financiados con dinero europeo, pero las protestas de ONGs defensoras de los derechos humanos han frustrado el proyecto. La experiencia de la actuación marroquí en la crisis del 2005, cuando cientos de subsaharianos intentaron saltar las verjas de Ceuta y Melilla, deja poco lugar a dudas sobre la consideración que merecen los derechos de los inmigrantes irregulares en el Magreb: cuando el gobierno marroquí intervino para expulsar a los subsaharianos que fueron rechazados por las fuerzas españolas en Ceuta y Melilla, fletó autobuses que los dejaron en medio del desierto en la frontera con Argelia. Tras las protestas internacionales, el gobierno volvió a recogerlos y trasladarlos a ciudades, y los medios de comunicación no han vuelto a informar sobre su destino posterior.

La creación en el 2004 de FRONTEX (Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE) es otro logro de los Estados del Sur, aunque sus realizaciones son por ahora modestas, como lo es, en general, la colaboración efectiva de navíos europeos en la vigilancia de la costa occidental africana para evitar la inmigración irregular. FRONTEX es también activa en la vigilancia marítima entre Italia, Grecia, Malta, la isla italiana de Lampedusa y las costas de Túnez y Libia.

La Unión Europea intenta construir en el Norte de África un círculo virtuoso semejante al que consiguió levantar en los años noventa en los países de Europa del Este candidatos a la ampliación, para extender su modelo de modernización, democratización y economía de mercado. Los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos (EMAA), firmados por todos los países del norte de África excepto Libia, son el principal instrumento en esta relación, y conducirán a una zona de libre comercio en pocos años, mientras que los fondos europeos de ayuda a la transición se canalizan a través de los MEDA (Mesures d'Accompagnement). Pero, a diferencia de Europa del Este, en el caso del Norte de África buena parte de estos fondos tienen por objetivo reducir la inmigración mediante el desarrollo de las economías rurales o su concesión está, formal o informalmente, condicionada a la colaboración en la prevención de la inmigración irregular de tránsito.

Por otra parte, en su intento de disminuir la presión migratoria africana, la UE ha apostado por el llamado «enfoque global» que pretende acudir a las causas y combatir la pobreza que provoca migración. Pero en esta vía Europa encuentra graves dificultades provenientes de las debilidades y las corrupciones de los Estados africanos, y de la propia enormidad de la tarea. Hay dudas fundadas, además, de que esta vía, incluso si tuviera éxito y lograra aumentar de forma significativa el nivel de vida de los países principales emisores de emigrantes hacia el primer mundo, condujera realmente a una disminución de la emigración. De la misma forma que no son los más pobres en África los que emigran, tampoco son los países más pobres en el mundo los que lo hacen. Los principales países emisores de migrantes son los que se encuentran en un estadio intermedio, como México o Turquía, por lo que aumentar el nivel de vida de los países muy pobres producirá probablemente un aumento y no un descenso de su migración.

## **PERSPECTIVAS**

La alta natalidad africana y sobre todo subsahariana obliga a predecir un alto crecimiento demográfico en los próximos años, que se traducirá en una pesada carga sobre los sistemas ecológicos, y causará un aumento de la población joven en edad laboral que no encontrará empleo suficiente en sus países, lo que debería convertir el control de la natalidad en una de las prioridades de sus Estados y de los organismos internacionales que promueven el desarrollo. Sin embargo, la reducción de la natalidad no figura entre los «Objetivos del Milenio» de la ONU para África ni ocupa un lugar importante en las estrategias para reducir la pobreza o promover el desarrollo por parte de la mayoría de los Estados africanos. De hecho, la ONU ni siquiera menciona la alta natalidad en África como un problema, respetando la especial sensibilidad africana hacia el tema. El Banco Mundial, sin embargo, más independiente de las influencias políticas nacionales africanas, sí considera la reducción de la natalidad como uno de los principales objetivos en África.

La economía africana se introdujo en la globalización en una débil posición, dependiente de la exportación de productos agrícolas o de materias primas, sin haber previamente desarrollado ni mercados internos, ni Estados solventes ni infraestructuras que cohesionasen sus a menudo inmensos y despoblados territorios. En esa posición secundaria sigue África, afectada además por el proteccionismo del mercado agrícola de EEUU

o Europa, y agravada ahora por la crisis financiera y de la economía real en el primer mundo, que se ha traducido de inmediato en una disminución de las ayudas y de la demanda de algunas materias primas. En este marco, es previsible un aumento de la presión migratoria extraafricana por la saturación de las posibilidades de migración dentro del continente. Respecto a los posibles destinos fuera de África, es poco probable que aparezcan otros nuevos diferentes a los tres actuales: los países del golfo, EEUU y Europa. De estos tres, Europa será sin duda el más afectado. EEUU está demasiado lejos de África y desde ella sólo es posible la llegada en avión, lo que le permite un fuerte control sobre la inmigración africana. Los países petroleros del golfo, por su parte, se caracterizan por su nulo respeto a los derechos de los inmigrantes, por lo que la inmigración irregular a ellos es difícil. Europa, sin embargo, no sólo está cerca sino que sus posibilidades de actuación contra la inmigración irregular están muy limitadas por su propia normativa sobre los derechos de los extranjeros. Y, dentro de Europa, España tiene una posición muy vulnerable ante la inmigración irregular, por su mayor cercanía, porque su control depende en buena medida de la colaboración de Marruecos con quien España mantiene varios contenciosos, y porque el estatus de los inmigrantes irregulares en España, a diferencia de lo que ocurre en Italia o en cualquier otro país europeo, les permite el acceso a importantes bienes sociales, como la atención médica gratuita en las mismas condiciones que los españoles. En esta situación, la reducción sustancial de la llegada de inmigrantes subsaharianos conseguida por España en los últimos dos años, a cambio de inversiones en los países de tránsito, podría no sostenerse a largo plazo y hacer necesarias nuevas y más costosas iniciativas diplomáticas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADEPOJU, ADERANTI: «*Trends in international migration in and from Africa*». In D.S. Massey, & J.E. Taylor (eds.), «*International Migration Prospects and Policies in a Global Market*». Oxford: Oxford University Press, 2004.
- ADEPOJU, ADERANTI: «*Internal and international migration within Africa*» en P.D. Kok, J. Gelderblom, J. Oucho & J. van Zyl (eds.), «*Migration in South and southern Africa: Dynamics and determinants*», Cape Town: Human Sciences Research Council, 2006.
- ADEPOJU, A. VAN NAERSEN T. AND ZOOMERS A.: «*International Migration and National Development in sub-Saharan Africa. Viewpoints and Policy Initiatives in the Countries of Origin*», Brill, 2007.

- ALVEAR TRENOR, BEATRIZ: «*Flujos migratorios actuales en África Subsahariana: predominio de la migración intra-africana sobre la extra-africana*», DT Real Instituto Elcano, n.º 50, 2008.
- BAKEWELL, OLIVER AND HEIN DE HAAS: «*African Migrations: continuities, discontinuities and recent transformations*» en Patrick Chabal, Ulf Engel and Leo de Haan (eds.) «*African Alternatives*». Leiden: Brill, 2007.
- BLACK, RICHARD: «*Migration and Pro-Poor Policy in Africa*», Sussex Centre for Migration Research, Working Paper, November 2004.
- CRUSH, J., WILLIAMS V., y PEBERDY S.: «*Migration in Southern Africa*». Global Commission on International Migration. 2005. <http://www.gcim.org/attachements/RS7.pdf>.
- DE HAAS, HEIN: «*The myth of invasion. Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*», International Migration Institute research report, 2007.
- MADDISON, ANGUS: «*The World Economy, Historical Statistics*», OCDE, 2003.
- MARTÍN RUIZ, JUAN FRANCISCO: «*La pauta poblacional de África: los desiguales niveles de la transición demográfica*». *Estudios Geográficos*, LXVIII, 2007.
- DIVISIÓN DE POBLACIÓN, NNUU: «*Previsiones demográficas mundiales. Revisión de 2006*». Nueva York 2007.
- PLIEZ, OLIVIER: «*Géopolitique des migrations en Libye depuis les années 1970*» <http://www.geostrategie.ens.fr/geopolitique/2005/Pliez.pdf>, 2005.
- PÉREZ MESA, JUAN CARLOS y VALENCIANO, JAIME: «*Una descripción general del crecimiento económico en el África sub-sahariana*», Boletín Económico del ICE, n.º 2836, 2005.
- PNUD, ONU: «*Human Development Report 2006. Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*». <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/>.
- SPAAN, ERNST AND VAN MOPPES, DAVID: «*African Exodus? Trends and Patterns of International Migration in Sub-Saharan Africa*» <http://www.ru.nl/socgeo/html/files/migration/migration4.pdf>, 2006.
- WORLD BANK: «*HIV/AIDS Regional Update, Africa*» <http://web.world-bank.org/> 2008.
- UNECA (United Nations Economic Commission for Africa) «*Migrations Internationales et développement: Implications pour l'Afrique*» <http://www.uneca.org/publications> 2006.

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador:** **D. EDUARDO SERRA REXACH**  
*Presidente de «Eduardo Serra y Asociados, Consultoría Estratégica».*  
*Miembro del Patronato del Real Instituto Elcano.*  
*Ministro de Defensa (1996-2000).*  
*Presidente del Real Instituto Elcano (2001-2005).*
- Vocal Secretario:** **D. RAFAEL ESPINOSA GONZÁLEZ-LLANOS**  
*Capitán de Fragata del Cuerpo General de la Armada.*  
*Instituto Español de Estudios Estratégicos.*
- Vocales:** **D. JUAN E. IRANZO MARTÍN**  
*Director General del Instituto de Estudios Económicos.*  
*Catedrático de Economía Aplicada de la UNED.*
- D. CHARLES POWELL**  
*Subdirector de Investigación y Análisis, Real Instituto Elcano.*  
*Profesor de Historia Contemporánea de la Universidad San Pablo-CEU.*
- D. FERNANDO DEL POZO GARCÍA**  
*Almirante (R) del Cuerpo General de la Armada.*  
*Director del Proyecto OTAN-UE del Real Instituto Elcano.*
- D. JOSE LUIS CALVO ALBERO**  
*Teniente Coronel (ET)*  
*División de Estrategia y Planes del Estado Mayor de la Defensa.*
- D.ª SONIA ALDA MEJÍAS**  
*Profesora-investigadora del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM).*
- D.ª CARMEN GONZÁLEZ ENRÍQUEZ**  
*Investigadora del Real Instituto Elcano.*  
*Profesora de Ciencia Política de la UNED.*



## ÍNDICE

	<i>Página</i>
<b>SUMARIO .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
 <i>Capítulo I</i>	
<b>LA CRISIS FINANCIERA. IMPACTO SOBRE ESTADOS UNIDOS Y EFECTOS COLATERALES SOBRE ESPAÑA .....</b>	<b>31</b>
La crisis financiera.....	33
Situación macroeconómica en Estados Unidos y perspectivas .....	38
Programa económico administración Obama .....	43
Programa de Defensa .....	47
Efectos de la crisis en España.....	53
 <i>Capítulo II</i>	
<b>EL AÑO QUE VIVIMOS PELIGROSAMENTE: LA UNIÓN EUROPEA Y SU VECINDARIO ORIENTAL EN 2008 .....</b>	<b>61</b>
Introducción .....	63
Lisboa y su difícil ratificación .....	64
La crisis de Kosovo, o la política del mal menor.....	68
Georgia, agosto de 2008: la guerra de los cinco días.....	74
Ucrania: ¿vecina privilegiada o candidata a la adhesión? .....	80
Las relaciones Unión Europea-Rusia: ¿hacia una tercera vía? .....	82
Coda.....	86

	<i>Página</i>
<i>Capítulo III</i>	
<b>EL NUEVO IMPERIO RUSO</b> .....	87
Introducción .....	89
La periferia rusa tras la caída del cuarto imperio .....	90
Las Repúblicas Bálticas .....	92
— Estonia .....	93
— Letonia .....	95
— Lituania .....	95
El GUAM .....	96
— Georgia .....	97
— Ucrania .....	102
— Azerbaiyán .....	106
— Moldavia .....	108
— Bielorrusia .....	109
— Armenia .....	113
Los «-stan» y la Organización de Cooperación de Shanghai .....	115
Conclusión .....	117
 <i>Capítulo IV</i>	
<b>ORIENTE MEDIO. IRAK Y AFGANISTÁN</b> .....	123
Irak .....	127
— Los Elementos del Cambio Estratégico .....	128
— El Despertar Sunní .....	128
— El cambio de rumbo diplomático .....	132
— «The Surge» y el cambio de actitud sobre el terreno .....	134
— El futuro de Irak .....	138
Afganistán .....	142
— Las causas del deterioro .....	142
— La estrategia insurgente en 2008 .....	148
— La reacción de los aliados .....	150
— Previsiones para 2009 .....	155
Yihadismo. Fracasos y expectativas .....	157
 <i>Capítulo V</i>	
<b>LA PROPUESTA BRASILEÑA PARA LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: LA AUTONOMÍA REGIONAL</b> .....	161
La autonomía de la región: un nuevo elemento vertebral en la integración .....	165

	<u>Página</u>
— La retirada de Estados Unidos y las iniciativas de integración latinoamericanas en la década de los noventa.....	165
— Una autonomía pasiva: lamentaciones y falta de iniciativas concretas .....	168
— Cambios recientes: voluntad explícita de hacer de América Latina un actor internacional bajo nuevas pautas de integración.....	170
Factores que intervienen en el impulso de un proyecto de integración autónomo .....	174
— La izquierda democrática y el populismo antiimperialista: encuentros y desencuentros .....	176
— Las propuestas de integración de los populismos antiimperialistas y de los gobiernos de izquierda democrática. Puntos de encuentro y más diferencias.....	180
— El liderazgo brasileño: un impulso a la autonomía regional.....	185
— La «hegemonía cooperativa» de Brasil en tanto «potencia media» .....	187
— Los rivales regionales de Brasil.....	189
— Estados Unidos .....	189
— Venezuela.....	190
— México .....	193
— Las resistencias de la región al liderazgo brasileño.....	195
— Las resistencias internas .....	197
Conclusiones.....	198

### *Capítulo VI*

<b>MIGRACIONES EN ÁFRICA Y DESDE ÁFRICA. EL BOOM DEMOGRÁFICO DE UN CONTINENTE ESTANCADO.....</b>	<b>205</b>
Introducción .....	207
La transición demográfica africana.....	207
Las migraciones intra y extraafricanas .....	214
— La diversificación de los destinos .....	217
— Migración comercial .....	218
— Migración femenina independiente .....	218
— Migración de profesionales y fuga de cerebros .....	218
— La hospitalidad decreciente .....	219
Las grandes áreas de migraciones internacionales intraafricanas.....	220
— El Norte de África y el Sahara .....	220
— África oriental y el Cuerno de África.....	221

Índice

	<i>Página</i>
— Africa Occidental .....	222
— África del Sur .....	223
Migraciones africanas a Europa y la respuesta europea.....	225
Perspectivas.....	230
Bibliografía.....	231
<b>COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....</b>	<b>233</b>
<b>ÍNDICE .....</b>	<b>235</b>



ISBN 978-84-9781-485-0

