



MINISTERIO DE DEFENSA



PANORAMA ESTRATÉGICO 2010/2011

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

10 años | Real
Instituto
Elcano

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



MINISTERIO DE DEFENSA

**PANORAMA ESTRATÉGICO
2010/2011**

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

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.publicacionesoficiales.boe.es>

Edita:



NIPO: 075-11-154-7 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-671-7

Depósito Legal: M-25460-2011

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 1.500 ejemplares

Fecha de edición: junio 2011

NIPO: 075-11-155-2 (edición en línea)



En esta edición se ha utilizado papel libre de cloro obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada.



MINISTERIO
DE DEFENSA

*INSTITUTO ESPAÑOL DE
ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
REAL INSTITUTO ELCANO*

Grupo de Trabajo número 9/2010
PANORAMA ESTRATÉGICO
2010/2011

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

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Por Felipe Maraña Marcos

Capítulo I

LA EVOLUCIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA Y SU INFLUENCIA EN LA SEGURIDAD

Por Antonio Fonfria Mesa

Capítulo II

LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA: EVOLUCIÓN, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Por Francisco José Ruiz González

Capítulo III

ESTADOS FRÁGILES: ¿PRIMERA LÍNEA DE COMBATE DEL SIGLO XXI?

Por Cristina Manzano Porteros

Capítulo IV

EUROPA OCCIDENTAL COMO ESCENARIO DEL TERRORISMO GLOBAL

Por Fernando Reñares Nestares

Capítulo V

AFGANISTÁN: EL MOMENTO DE LA VERDAD

Por Amador Enseñat y Berea

Capítulo VI

LA SEGURIDAD EN EL SUMINISTRO ENERGÉTICO, EN PARTICULAR DE GAS, COMO PRIORIDAD ESTRATÉGICA DE LA UE: ¿EXISTEN ALTERNATIVAS VIABLES QUE REDUZCAN LA DEPENDENCIA DE RUSIA?

Por Antonio Blanc Altemir

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

PANORAMA ESTRATÉGICO 2010 / 2011

Como en años anteriores, presentamos una nueva edición del Panorama Estratégico, producto de la ya tradicional colaboración del Instituto Español de Estudios Estratégicos y del Real Instituto Elcano.

Los recientes eventos en el mundo árabe vienen a acentuar la necesidad de tratar de anticiparse a los acontecimientos, de modo que podamos cabalgar a lomos de la realidad en lugar de ir permanentemente a remolque de ella. Pero ante la imposibilidad de abordar los múltiples problemas que configuran las relaciones internacionales en el campo de la seguridad, el Panorama Estratégico se ha venido centrando cada año en los principales ámbitos de interés y en los escenarios geográficos prioritarios para la política exterior española y de seguridad internacional, procurando siempre ir más allá de la simple descripción de los acontecimientos, tratando de comprender mejor las causas estructurales de las crisis y los desafíos a medio y largo plazo, por medio de un riguroso estudio de marcado carácter académico.

En esta ocasión hemos puesto el foco en seis de los aspectos más relevantes que conforman un mundo en constante evolución y permanente crisis: la incidencia de la crisis económicas en la seguridad, la arquitectura de seguridad europea, los estados frágiles, el terrorismo global en Europa, el siempre presente conflicto de Afganistán y la seguridad energética. Esta publicación es el resultado del trabajo de unos autores elegidos por sus profundos conocimientos sobre esos temas a tratar, todos ellos coordinados y dirigidos por el profesor de la Universidad Complutense de Madrid y prestigioso periodista Felipe Sahagún, cuya labor ha proporcionado coherencia y sentido al conjunto, de tal manera que el todo es mucho más que la simple suma de los excelentes trabajos de los vocales.

Como autores de los seis capítulos del presente Panorama encontramos desde analistas de ambos Institutos, como Fernando Reinares y el Capitán de Corbeta Francisco Ruiz, hasta profesores de la Universidad de Lleida, como Antonio Blanc, y de la Complutense de Madrid, como Antonio Fonfría, pasando por un militar de amplia experiencia y sólida base académica, como es el Coronel Amador Enseñat, y una profunda conocedora de la realidad internacional como es la directora de la edición española de Foreign Policy, Cristina Manzano.

Tan sólo nos resta agradecer al coordinador y a los vocales su trabajo, y animar a todos a la lectura de esta publicación, que incita a la reflexión y ayuda a entender mejor la complejidad del entorno global en el que vivimos.

Miguel Ángel Ballesteros Martín
General Director del Instituto
Español de Estudios Estratégicos

Gil Carlos Rodríguez Iglesias
Director del Real Instituto Elcano

Introducción

PANORAMA ESTRATÉGICO 2010 / 2011

Felipe Maraña Marcos

■ INTRODUCCIÓN

Una China fuerte condicionando el futuro de Asia; India extendiendo firmemente su influencia desde África hasta Indonesia; el Islam ganando adeptos; Europa, bloqueada por sus problemas internos; ciudades-estado soberanas en la vanguardia del crecimiento y de la innovación, y ejércitos mercenarios privados, clérigos radicales y organizaciones humanitarias, con sus propias reglas de juego, compitiendo por las mentes, los corazones y el dinero de los ciudadanos.⁽¹⁾

Así veía a finales 2010 el politólogo Parag Khanna la sociedad internacional en 10 o 20 años: una sociedad multipolar mucho más parecida a la del siglo XII que a cualquier otra, incluidas la del equilibrio imperfecto, esta vez a escala planetaria, del Concierto Europeo en el siglo XIX o la de potencias emergentes que parecía consolidarse en el primer decenio del siglo XXI.

No hay analogías perfectas y en esta falta la potencia principal, los EE.UU., pero, si sustituimos al Sacro Imperio Romano por la Unión Europea, a Bizancio por los Estados Unidos, las Cruzadas y la ruta de la seda por la globalización; si no se logra contener a Irán y el club atómico, hoy con nueve miembros, incluyendo a Corea del Norte y a Israel, se amplía a 15 o 20; y si a las organizaciones humanitarias sumamos las grandes multinacionales y sus principales fundaciones filantrópicas, estaremos más cerca de una estructura neomedieval dotada de armas del siglo XXI que de cualquiera de los modelos alternativos contemplados hasta ahora.

Muchas de las características atribuidas a ese sistema se recogían ya en el último Informe de Tendencias Globales, publicado a finales de 2008, obra colectiva de las agencias de inteligencia y de los principales think-tanks y universidades estadounidenses con el punto de mira en el año 2025.⁽²⁾

Esas características son la multipolaridad, siempre inestable si no se basa en una verdadera multilateralidad con reglas de juego eficaces, valores convergentes y contrapesos adecuados; la consolidación como grandes potencias de China y la India; la recuperación gradual de Rusia, a expensas siempre de los precios de la energía; la influencia creciente de potencias regionales como Brasil, Turquía y Sudáfrica; la creciente influencia del capitalismo de estado chino a condición de que el régimen mantenga la estabilidad frente a las crecientes demandas sociales; más de 8.000 millones de habitantes presionando por alimentos, agua y energía cada vez más caros y escasos; la multiplicación, en número y en intensidad, de las catástrofes causadas por el cambio climático; el riesgo creciente de ataques terroristas con armas de destrucción masiva; y

⁽¹⁾ "Future shock? Welcome to the new Middle Ages". *Financial Times*, 29-12-2010, p. 7.

⁽²⁾ GLOBAL TRENDS REPORT 2025. www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html.

la multiplicación de conflictos locales y regionales en el África subsahariana, Asia y Oriente Medio, las tres regiones del planeta con estructuras más frágiles de seguridad y mayor incompatibilidad en las aspiraciones de sus actores más influyentes.

¿Tiene sentido perder un segundo en reflexiones como estas cuando no somos capaces de anticipar erupciones como las que han sacudido en los últimos meses el norte de África y Oriente Próximo y Medio?

Amenazas y límites del análisis

En su evaluación anual de amenazas mundiales, presentada el 16 de febrero en el Senado estadounidense, el director nacional de Inteligencia, James R. Clapper, advirtió: “Aunque creo que el contraterrorismo, la contraproliferación y el contraespionaje son nuestras preocupaciones más urgentes, es virtualmente imposible clasificar –por su importancia a largo plazo– las numerosas amenazas potenciales contra nuestra seguridad nacional”.⁽³⁾

“Desaparecida una amenaza central o dominante, el desafío principal es la multiplicidad y la interconexión de amenazas potenciales y de los actores que están detrás”, añadió. “Incluso las tres categorías señaladas anteriormente están inextricablemente vinculadas, reflejo de una sociedad internacional acelerada de nuevas potencias emergentes, una rápida difusión del poder a actores no estatales y un acceso mucho más fácil de los individuos y de grupos reducidos a tecnologías letales”.⁽⁴⁾ Comprender esta complejidad y responder a ella eficazmente exige un equipo lo más diverso y, a la vez, integrado posible.

Por su periodicidad anual, el Panorama Estratégico, puesto en marcha por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (I.E.E.E.) del Ministerio de Defensa hace 14 años y editado desde principios de siglo en colaboración con el Real Instituto Elcano (R.I.E.), se ha centrado en los principales acontecimientos y en los escenarios geográficos y ámbitos de interés prioritarios para la política exterior y de seguridad internacional, procurando siempre ir más allá de la actualidad para comprender mejor las causas estructurales y los desafíos a medio y largo plazo.

Como proponía ya en su presentación de la primera edición (1996-1997) el teniente general Javier Pardo de Santallana, coordinador de la misma, además de analizar la actualidad, el Panorama incluye comentarios de carácter prospectivo y referencias a algunos acontecimientos relevantes de 2011 y de los años siguientes.

La vorágine vivida desde mediados de diciembre en el norte de África y en el Oriente Próximo y Medio, con millones de ciudadanos árabes reclamando

⁽³⁾ “U.S. Intelligence Community Worldwide Threat Assessment”. February 16, 2011, p. 1. <http://intelligence.senate.gov/110216/dni.pdf>.

⁽⁴⁾ *Ibid.*

y consiguiendo en la calle derechos que sus dirigentes nunca les habían reconocido o muriendo por ellos, exige una seria reflexión sobre los límites o defectos en la capacidad de previsión de las potencias con más recursos para anticipar hechos y/o procesos tan decisivos como la caída del muro de Berlín en 1989, los atentados del 11-S en 2001 y lo que para muchos se considera ya la cuarta oleada democrática desde los años setenta o la segunda liberación árabe, iniciada en Túnez el 17 de diciembre y extendida en las semanas siguientes a Egipto y a otros países de la región.

Si tenemos en cuenta la cantidad y la calidad de la mayor parte de los textos filtrados por WikiLeaks en 2010 sobre Irak, Afganistán y la diplomacia de los EE.UU., la causa principal de esa falta de previsión, igual que sucedió con la intervención en Irak en 2003, tiene menos que ver con la calidad de la información que con el uso que de ella han hecho los dirigentes políticos.

Si a ello añadimos la inevitable inercia que arrastra a muchos actores (nacionales e internacionales) a defender lo conocido, por malo que sea, antes que lo desconocido, y la prioridad que la geoestrategia y la economía casi siempre han tenido sobre la defensa de la democracia y de los derechos humanos, se entiende que los actores estatales rara vez se adelanten a los cambios en la sociedad, por revolucionarios o necesarios que sean.

Todo cambio entraña riesgos y, por su naturaleza, los que ejercen el poder tienden a evitar el riesgo por miedo a perder el statu quo —en otras palabras, privilegios o ventajas adquiridas—, pero la revolución informativa de la televisión por satélite, Internet, las redes sociales y los teléfonos móviles han roto el monopolio informativo de las dictaduras dentro de sus fronteras y se han convertido en aceleradores extraordinarios del cambio.

Los continuos y graves errores, por acción u omisión, de quienes confunden el análisis geopolítico y estratégico con la futurología llevó, con buen criterio, a los coordinadores y autores de las ediciones anteriores, las cuatro últimas coordinadas por Eduardo Serra con el rigor y la flexibilidad que siempre le han caracterizado, a aplicar en el tratamiento de los contenidos el sabio consejo de Winston Churchill de que, para conocer el futuro, lo más seguro es estudiar bien el pasado.

Ante la complejidad y el dinamismo crecientes de la sociedad internacional, resultado de las revoluciones estratégica, tecnológica, demográfica, económica e ideológica del último medio siglo, es fácil confundir crisis coyunturales con rupturas históricas de mucho más calado y anomalías temporales con procesos de desestabilización intensa.

En polemología siempre se ha reconocido la importancia del factor x, el hecho imprevisible que, a modo de espoleta, desencadena un conflicto grave o prende

la mecha de una cadena de tensiones latentes con una violencia inusitada. “Los disparadores concretos que explican cómo y cuándo una situación inestable degenera y provoca el derrumbe de varios regímenes no siempre pueden conocerse o predecirse”, advierte el director nacional de inteligencia de los EE.UU., James Clapper.⁽⁵⁾

“Lo más que se puede hacer en estos casos es reducir, pero nunca eliminar por completo, la incertidumbre de quienes deben decidir”, añade. “No somos adivinos”.

Adivinos o no, tras el tsunami que, en dos meses, se llevó por delante en enero y febrero, respectivamente, a los presidentes de Túnez y Egipto, amenazando a los autócratas del resto de la región, ha obligado a la CIA y a otros servicios secretos a revisar su sistema de seguimiento de las zonas más inestables del mundo. La CIA asegura haber organizado una task force de 35 personas para ver cómo la tensión subyacente en las regiones más inestables puede entrar en erupción y sus posibles consecuencias. No parecen muchos medios para el desafío.

Igualmente, a raíz de la llamada revolución árabe de finales de 2010 y 2011, es imprescindible prestar mucha más atención a la televisión global, a Internet y a las redes sociales para comprender y detectar sus efectos –positivos y negativos, dependerá siempre de quién y cómo los utilice– en la sociedad civil y en la seguridad.

Como ya advertía al final de la Guerra Fría James N. Rosenau al tratar de ordenar fenómenos micro y macro internacionales, tendencias centrípetas y centrífugas, y respuestas políticas que favorecen el cambio o la continuidad, “todas las épocas les han parecido caóticas a quienes las han vivido y los últimos decenios no son una excepción”.⁽⁶⁾

Esa imagen de caos, tan bien explicada por Hedley Bull en *La sociedad anárquica*, con frecuencia procede más de la falta de investigaciones adecuadas que de la ceguera o ignorancia de los dirigentes. Esa ausencia, clamorosa durante muchos años en España, se ha ido llenando poco a poco. Este informe anual es un esfuerzo más en esa dirección de dos de las instituciones de estudios internacionales y estratégicos más importantes en la España de hoy.

Panorama 2010-2011

Panorama Estratégico ha ido alternando en cada edición el estudio de los principales conflictos abiertos (Afganistán-Pakistán, Irak, Corea, Líbano, Gaza, Balcanes...) con el análisis de los principales riesgos y amenazas regionales y globales (terrorismo, cambio climático, migraciones incontroladas,

⁽⁵⁾ Intervención ante el Comité de Inteligencia del Senado. 16-02-2011. Recogido por Reuters en crónica de Mark Hosenball transmitida el 17 de febrero de 2011 a las 0'38 horas gmt.

⁽⁶⁾ *Turbulence in World Politics*. Princeton University Press. 1990, p. 7.

proliferación...) y los desafíos de la gobernanza mundial (hegemonía estadounidense, recuperación de Rusia, nuevas potencias emergentes...), sin perder de vista la prioridad que, para España, tienen la construcción europea, la inestabilidad en el Magreb y en Oriente Próximo, y los cambios en Iberoamérica.

Teniendo en cuenta los principales retos al término de la primera década del siglo, los contenidos de las últimas ediciones del Panorama Estratégico y las líneas de investigación de sus respectivos centros, para la edición de 2010-2011 el director del I.E.E.E., general Miguel Ángel Ballesteros, y el subdirector del R.I.E., Charles Powell, eligieron la evolución de la crisis económica y su influencia en la seguridad; las vicisitudes de la arquitectura de la seguridad europea desde que terminó la Guerra Fría; el presente y futuro de Afganistán, donde las grandes potencias occidentales se juegan su prestigio e influencia; el desafío que representa para la seguridad en el siglo XXI el mosaico de Estados frágiles y/o inestables; la transformación de la amenaza terrorista en el continente europeo en el décimo aniversario del 11-S; y la dependencia energética de la UE, uno de sus principales talones de Aquiles a medio y largo plazo.

Los seis autores incorporan a sus respectivos análisis el nuevo concepto de seguridad asumido en las estrategias más recientes de seguridad nacional de Europa y de los EE.UU. La española, cuyo borrador final fue entregado al Gobierno en diciembre por Javier Solana, responsable del equipo encargado de su elaboración, refleja ese nuevo concepto, basado en la premisa de economías nacionales fuertes y solidarias, un enfoque integral de los elementos civiles y militares, y la promoción de una sociedad internacional más justa y sostenible.

Como reconocía el propio Solana a finales de diciembre, “el concepto de seguridad se ha ampliado, tenemos que responder a nuevos riesgos y amenazas como el terrorismo internacional, la piratería somalí, el desafío energético y los ataques en el ciberespacio y todos, como españoles y como europeos, tenemos un papel que jugar en la protección de nuestros conciudadanos y de los de la UE”.⁽⁷⁾

La limitación de contenidos, inevitable por razones de espacio, queda compensada por la calidad de los autores seleccionados, dos militares y cuatro civiles, todos ellos especialistas destacados en su materia, con numerosas publicaciones y brillantes biografías, que han sabido superar las fronteras de sus respectivas especialidades y dar a luz una obra que, manteniendo cada autor su sello personal, parece salida – por su coherencia y por la interconexión de los factores estudiados- de una misma mano.

⁽⁷⁾ Conferencia pronunciada en la Universidad de la Rioja. II Diálogo de Seguridad y Defensa, 20-12-2010.

En su análisis del binomio crisis económica-seguridad, el profesor Antonio Fonfría Mesa recuerda los orígenes y efectos de la crisis en los EE.UU. y en Europa; las respuestas divergentes de ambos actores (impulso del crecimiento o saneamiento de las cuentas públicas); las salidas planteadas por Paul Krugman y otros, todavía sin aplicar muchas de ellas; las dificultades europeas para una mejor coordinación; y las consecuencias regionales y globales, entre las que sobresalen una mayor inestabilidad, la pérdida de popularidad de los Gobiernos, el desprestigio de la clase política, el aumento de las desigualdades, del paro y de la pobreza, y una revisión del reparto de poder en las principales organizaciones internacionales, empezando por el FMI.

Con gran precisión, Francisco J. Ruiz González, analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, revisa cada vericuello del laberíntico viaje por la seguridad euroatlántica desde el fin de la Guerra Fría. ¿Por qué no se apostó desde el principio por una superestructura única que integrara a la nueva Rusia? ¿Por qué no se aprovecharon las ventajas iniciales de la OSCE para construir un modelo nuevo? ¿Cómo logró reinventarse la OTAN sobre los escombros balcánicos tras la desaparición del Pacto de Varsovia?

En su apasionante recorrido por los mil meandros de veinte años de historia de la seguridad euroatlántica, Ruiz González se detiene en los tres momentos decisivos (1990-91, 1999-2001 y 2009-2010), jalonado cada uno de ellos por un nuevo concepto estratégico de la Alianza y cambios importantes en cada una de las organizaciones principales (OTAN, UE y OSCE).

Resalta las lecciones positivas y negativas extraídas por cada organización y sus principales miembros de Bosnia, Kosovo, el 11-S, Afganistán e Irak, el quinquenio perdido en las relaciones UE-OTAN tras el ingreso de Chipre en la Unión, los avances logrados por la UE desde la cumbre de Santa María de Feira en junio de 2000, la profunda brecha abierta por el unilateralismo de Bush en el vínculo trasatlántico, el distanciamiento de Rusia que desembocó en la guerra de Georgia en 2008 y la ventana de oportunidad abierta en los últimos dos años.

En opinión del autor, convergen hoy cinco factores nuevos que, si se gestionan correctamente, pueden conducirnos hacia una comunidad de seguridad euroatlántica libre, democrática e indivisible, sin las líneas divisorias, los conflictos y las esferas de influencia que han sobrevivido en el norte del planeta desde la caída del muro de Berlín.

Esos factores son una nueva Administración estadounidense, con una visión más multilateral del mundo y la “puesta a cero” de sus relaciones con Rusia; la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que facilita por primera vez a la UE las herramientas necesarias para convertirse en un verdadero actor global; el

nuevo concepto estratégico de la OTAN aprobado en Lisboa en noviembre de 2010, a pesar de sus limitaciones; la primera cumbre de la OSCE desde 1999; y el proyecto modernizador del presidente ruso para recuperar el estatus de su país como gran potencia.

El secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, enumeraba el 7 de febrero las cifras más llamativas de los recortes que siguen haciendo los europeos en defensa y advertía que “no podemos permitirnos quedarnos al margen del negocio de la seguridad”.⁽⁸⁾

Dos datos explican esa preocupación, en absoluto nueva como nos demostró Robert Kagan en su metáfora de Venus y Marte hace diez años en Poder y debilidad:

- en dos años (los dos primeros de la crisis) la aportación militar europea a la defensa se ha reducido en unos 45.000 millones de dólares, cifra similar a la de todo el presupuesto militar anual de la RFA;
- si hace 10 años los EE.UU. representaban algo menos de la mitad de los gastos totales en defensa de la OTAN, hoy se aproximan al 75 por ciento y, advierte Rasmussen, “esa brecha seguirá creciendo a pesar de los recortes anunciados en enero por Robert Gates en el Pentágono”.⁽⁹⁾

La tendencia preocupa especialmente en Washington -y debería preocuparnos a todos si no se adoptan las medidas necesarias para contrarrestar sus efectos negativos- porque va contra lo que están haciendo las principales potencias emergentes. Según el SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), China ha triplicado sus gastos en defensa en el último decenio y la India los ha aumentado en casi un 60 por ciento.

“Demasiados europeos están haciendo suyas sugerencias naive y peligrosas de que el continente debería centrarse en proyectos humanitarios y dejar a los EE.UU. el recurso a las armas en situaciones de conflicto”, añadió el secretario general de la Alianza. Frente a esas voces, proponía a los europeos reforzar su presencia en la familia atlántica, integrar capacidades y coordinar más estrechamente sus políticas para avanzar en lo que denominó “una defensa inteligente”.

Austeridad sin pérdida de eficacia es el gran reto a comienzos del segundo decenio del siglo XXI. Algunos países, como Francia y Alemania, aparte de nuevos recortes importantes en sus presupuestos militares, empezaron a afrontarlo en 2010 con dos importantes tratados de cooperación en defensa en la línea iniciada hace años por los países nórdicos. Es un camino difícil para países tan celosos de su autonomía militar, pero necesario para mantener y mejorar la seguridad con menos medios.

⁽⁸⁾ “Nato chief warns Europe ...”. FINANCIAL TIMES. 7 de febrero de 2011, p. 3.

⁽⁹⁾ *Ibíd.*

Tras reconocer los efectos del fin de la Guerra Fría, el 11-S y la crisis económica en los llamados Estados frágiles, Cristina Manzano Porteros, directora de Foreign Policy en castellano, analiza el círculo vicioso del subdesarrollo, la inestabilidad y los conflictos. Identifica los casos más peligrosos del planeta y lo sucedido en los últimos meses en cada uno de ellos, desde Sudán a Corea del Norte, pasando por Pakistán. Desbroza los efectos del terrorismo, la proliferación, el crimen organizado, la piratería y el cambio climático en los conflictos más graves, señala algunas de las soluciones políticas dadas hasta ahora a estos desafíos y, tras una breve reflexión sobre el reconocimiento del problema en las estrategias más recientes de seguridad, propone abordarlo como una tarea común de los Estados, con una implicación mucho mayor de las potencias emergentes, las organizaciones internacionales y los nuevos actores.

En la amenaza que, diez años después del 11-S, sigue representando para los europeos el terrorismo de Al Qaeda, el profesor Fernando Reinares distingue cuatro componentes principales del llamado terrorismo global: el núcleo fundacional y matriz permanente de referencia, las extensiones territoriales que ha ido generando a partir de 2003, los grupos asociados y los individuos y células independientes que siguen su estela, aunque no mantengan vínculos formales con los otros componentes.

¿Por qué los principales actos terroristas en Europa occidental han ocurrido en España y en el Reino Unido, con incidentes menores en Países Bajos, Italia, Suecia y Alemania? ¿Por qué el mayor número de detenciones de sospechosos de actividades de terrorismo islamista ha tenido lugar desde 2006 en Reino Unido, España y Francia?

Para responder a estas preguntas, Reinares tiene en cuenta los antecedentes históricos (colonialismo o pasado bajo dominio musulmán), la posición geográfica de cada país, el tamaño y la composición de las comunidades musulmanas existentes, la importancia económica y la presencia global de cada Estado europeo, su política exterior, las elecciones nacionales y otros factores, como las medidas de seguridad, especialmente las dirigidas contra Al Qaeda, y decisiones como la publicación de las caricaturas de Mahoma en Dinamarca o la prohibición del velo en Francia.

A partir de estas variables, Reinares concluye que cuatro países europeos (Reino Unido, Francia, Italia y España) siguen siendo objetivos preferentes de Al Qaeda, seguidos por Alemania, Países Bajos, Bélgica, Dinamarca y Suecia.

Diez años después del 11-S, es obligado recordar las circunstancias que llevaron a Al Qaeda a mediados de los 90 a convertir Afganistán en su base o santuario para golpear a sus enemigos y el riesgo de generar una situación igual o más grave si no se establece en territorio afgano un régimen capaz de impedirlo.

Con grandes dificultades, Obama ha ido corrigiendo algunos de los excesos y errores en la reacción de la Administración Bush al 11-S. Tras dos años de investigación sobre sus efectos para el Washington Post, Dana Priest y William Arkin ofrecen algunos datos relevantes en este décimo aniversario ⁽¹⁰⁾

- En una década el Gobierno estadounidense ha establecido o reconstituido 263 organizaciones para hacer frente a algún aspecto de la llamada guerra contra el terror.
- Los gastos en los servicios secretos en ese tiempo han aumentado un 250%, superando con creces los 75.000 millones de dólares anuales: más de lo que gasta el resto del mundo.
- Los EE.UU. han construido 33 edificios o complejos de edificios sólo para burocracias viejas y nuevas de inteligencia, que ocupan más de 1 millón y medio de metros cuadrados: el equivalente de 22 Capitolios y 3 Pentágonos.
- Para albergar a sus 230.000 funcionarios, a unos 8 kilómetros al sureste de la Casablanca se está construyendo, con un presupuesto de 3.400 millones de dólares, el nuevo departamento de Seguridad Interior.
- El nuevo sistema de seguridad implantado produce unos 50.000 informes cada año, unos 136 cada día, lo que significa que la mayor parte, como ha sucedido siempre, no se leerán nunca. Muchos son banales y “podrían haberse escrito en una hora, consultando sólo Google”, señala Fareed Zakaria en su resumen de la investigación del Post.⁽¹¹⁾
- Cincuenta y un centros distintos, en 16 estados, vigilan el flujo de dinero que reciben las organizaciones terroristas y sale de ellas, pero la coordinación de la información entre ellos sigue dejando mucho que desear.
- Unas 30.000 personas trabajan ya sólo en los EE.UU. en los servicios de escucha telefónica y de seguimiento del terrorismo en otros medios de comunicación y, a pesar de ello, nadie anticipó lo que preparaba el comandante Nidal Malik Hasan en el Centro Médico Walter Reed del Ejército. Nadie escuchó ni transmitió a los superiores adecuados los avisos del padre del yihadista nigeriano sobre el atentado que preparaba su hijo en los EE.UU..

¿El hecho de que Al Qaeda no haya logrado golpear de nuevo a los EE.UU. como en el 11-S justifica semejante esfuerzo? A diferencia de movilizaciones anteriores para la guerra, siempre acompañadas de leyes de emergencia y, en ocasiones, abusos de poder, el problema en esta campaña es, como sucedió con la Guerra Fría, que nadie conoce su final. Peor aún, el fin de la Guerra Fría estaba claro que desaparecía con la desaparición de la URSS. Nadie sabe,

⁽¹⁰⁾ Los textos originales pueden consultarse en la página del periódico <http://projects.washingtonpost.com/top-secret-america/>.

⁽¹¹⁾ “What America Has Lost”. Newsweek. September 13, 2010, p. 8.

sin embargo, en qué momento se podrá cantar victoria contra el terror y abolir todos los poderes excepcionales aprobados en los últimos diez años.

La detención o eliminación de la cúpula máxima de Al Qaeda, y la destrucción de su base operativa en Afganistán y Pakistán sin duda ayudaría, pero la amenaza terrorista no desaparecerá con la muerte de Osama Ben Laden.

Si el éxito o fracaso de una estrategia se mide por su continuidad, es difícil calificar de éxito la intervención internacional en Afganistán, pues se ha modificado prácticamente cada año desde 2001.

En su informe sobre los cambios introducidos por la Administración Obama desde 2009, el coronel Amador Enseñat Barea analiza los avances y retrocesos del último año en la afganización, la institucionalización y la regionalización necesarias para superar el conflicto.

La sustitución del general McChrystal por el general Patraeus el pasado verano propició, explica Enseñat, “un cambio de estrategia que no tiene como objetivo principal la eliminación física de los insurgentes, sino la protección de la población civil” y cinco consecuencias importantes: la necesidad de minimizar las bajas civiles; más fuerzas sobre el terreno; el peligro, en consecuencia, de más bajas propias; la necesidad de ganarse el apoyo de la población civil, y la obligación de medir correctamente los resultados.

La corrupción de las autoridades locales, el aumento de bajas y de la producción de opio, los diferentes mandatos de las fuerzas aliadas, las dificultades para la reconstrucción civil al extenderse la zona de acción de los talibán, el limitado impacto de la ayuda exterior y el límite de la cooperación con vecinos cruciales, como Pakistán e Irán, han propiciado un intenso debate en la comunidad estratégica occidental, del que han surgido tres líneas de acción: una estrategia más realista concentrada en la eliminación de Al Qaeda y en un pacto con los talibán que facilite la retirada gradual anunciada por Obama a partir de julio de 2011; un aumento de los recursos y tiempo para llevar a cabo una campaña eficaz de contrainsurgencia; o una opción mixta, basada en la partición de facto del país, dedicando los principales recursos a la reconstrucción en el Norte y concentrando las operaciones contrterroristas en el Sur.

En tiempos de bonanza y con avances claros, los aliados europeos podrían aceptar una permanencia indefinida de sus tropas en un Estado fallido como Afganistán si estuvieran convencidos de que es un sacrificio imprescindible para evitar nuevos ataques como el 11-S, el 11-M y el 7-J. La crisis económica, los escasos avances sobre el terreno y opiniones públicas cada vez menos favorables a la intervención hacen imposible mantener el nivel actual de fuerzas en Afganistán de forma indefinida. Salvo cambios de última hora, la retirada prometida a partir de este año sería meramente simbólica.

Con muchos años de retraso, la UE empieza a admitir que, sin seguridad energética, difícilmente llegará a consolidarse como el actor global que quiere ser.

La industria del gas y del petróleo, según los principales observadores del sector, ha entrado en una transición decisiva por el creciente peso de Asia en la demanda y en la inversión, y por el declive, siempre relativo, de Europa y Norteamérica en la balanza global. Por tratarse de un sector en el que la geografía ejerce una gran influencia, esta transición tendrá importantes implicaciones geopolíticas y un impacto sin precedentes en la política industrial de las principales regiones.

Asia está consumiendo más de lo que puede cubrir ya el superávit de Oriente Medio, por lo que Europa no podrá depender, como hasta ahora, de ese superávit para compensar su déficit de petróleo. Tendrá que buscar la compensación en Rusia y competir con los importadores asiáticos para hacerse con nuevos suministros en África Occidental, el norte de Irak, Asia Central y Siberia Occidental.

En consecuencia, la UE necesita una relación estable con Rusia, que garantice inversiones e importaciones de energía, limitando con estrategias adecuadas de prevención aquellas políticas nacionales que puedan entorpecer los suministros.

En el capítulo dedicado a este desafío, con el que se cierra el Panorama Estratégico de este año, Antonio Blanc Altermir, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, recuerda las condiciones (autosuficiencia, diversificación, interdependencia y garantía de suministros a precios aceptables para un crecimiento sostenido) para alcanzar esa seguridad. Muestra el abismo entre la retórica y la realidad de la UE hasta 2005, y los lentos avances de los últimos años: el Libro Verde y el Tratado de la Comunidad de la Energía de 2006, los Planes de Acción (2007-2009 y 2009-2014), las prioridades fijadas hasta 2020 y, finalmente, el avance que permite el Tratado de Lisboa.

Para aprovecharlo, será imprescindible “una mayor integración entre la política energética y la política exterior”, advierte el autor. Tras señalar las profundas diferencias entre Rusia y la UE para llegar a una verdadera asociación estratégica equilibrada y las razones políticas que se esconden tras la interrupción de los suministros desde Ucrania en 2006 y 2009, que pusieron en evidencia la vulnerabilidad europea frente a Rusia, Blanc cree que la UE debe apostar mucho más por el llamado “Corredor del Sur”, por unas relaciones más estrechas con los países de tránsito y por la diversificación de las fuentes de aprovisionamiento.

Después de estudiar las ventajas y los inconvenientes de cada uno de los proyectos alternativos, y los límites de la cooperación con Rusia, Blanc propone integrar la seguridad de abastecimiento energético en la PESC y en el Servicio de Acción Exterior, y mejorar las relaciones con los países productores de Asia Central, el Mar Caspio, el Golfo, el Mediterráneo y África Occidental.

Crisis y seguridad

Aunque lo peor de la crisis financiera parece quedar atrás en la mayor parte del planeta, la seguridad internacional, como en las dos ediciones anteriores, sigue condicionada en gran medida por los efectos de aquella crisis en el crecimiento, en el paro, en la mal llamada deuda soberana, en los presupuestos, en el comercio, en la inmigración, en la ayuda exterior, en la democratización, en la diplomacia y en la guerra, con su nueva vertiente cibernética en pleno auge.

Tras una contracción del 2,2 por ciento en 2009, la economía mundial creció, según el Banco Mundial, un 3,9% en 2010 y el comercio, que se desplomó un 11% en 2009, creció un 16% el año pasado. La paradoja es que, mientras los países más ricos crecieron sólo un 2,8%, los llamados emergentes crecieron un 7 por ciento (China un 10%, la India un 9,5%, Iberoamérica un 5,7% y el África subsahariana un 4,7%).

La noticia está, por tanto, en la nueva división económica mundial, una división que se repite a nivel regional en Europa entre las economías centrales, con Alemania al frente, y las periféricas, entre las que se encuentra España, obligada a poner en marcha en el último año profundas reformas fiscales, financieras, laborales y de pensiones para recuperar el crecimiento y empezar a reducir el paro, que en 2010 superó el 20 por ciento.

A comienzos de 2011 se podía apreciar ya una leve mejoría de la percepción de los mercados sobre el futuro de la economía española, inseparablemente unida a que la UE sea capaz de seguir avanzando hacia una mayor integración.

A partir del vínculo reconocido entre economía y seguridad por Adam Smith en La Riqueza de las Naciones, el profesor Fonfría explora los numerosos y complejos canales de relación entre seguridad, comercio, crecimiento, desarrollo, terrorismo, defensa y democracia para llegar a algunas conclusiones de gran interés:

- La globalización, que ha sacado de la pobreza a millones de personas, aumenta la vulnerabilidad de muchos países y acelera el contagio en momentos de crisis.
- Existe una relación entre el número e intensidad de los conflictos, las rentas provenientes de las exportaciones y los precios de las materias primas, de modo que los bandazos de estos precios en los tres últimos años han aumentado la inestabilidad en muchos países.

- El impacto de las medidas de austeridad en los niveles de conflictividad se agrava cuanto menos consolidada esté en un país la democracia.
 - Para la seguridad, más importante que el crecimiento es la distribución de ese crecimiento en cada sociedad.
 - La ayuda al desarrollo, que en momentos de vacas flacas es más necesaria que nunca para los más débiles, se ha ido recortando: de un 0,54% del ingreso nacional bruto de los países donantes en 1961 al 0,31% en 2008.
- Algunos estudios apuntan a que existe una relación significativa entre la evolución económica y la actividad terrorista, por lo que sería previsible un repunte de la actividad terrorista en las zonas más golpeadas por la crisis y con menos recursos para defenderse. En la era de la globalización, esa actividad cada vez se limita menos a las zonas de origen.
- Las políticas de expansión de la renta no inciden en una reducción del terrorismo, mientras que las situaciones de depresión económica sí.
 - De mantenerse el nivel de crecimiento tan desigual de los últimos años entre los países desarrollados y los emergentes, en veinte años, salvo rupturas bruscas en esa tendencia, nunca descartables, se llegará a la convergencia.

El desafío chino

¿El nuevo equilibrio de poder será más peligroso o inestable que el actual? ¿Perderán los EE.UU. su posición hegemónica? ¿El sistema será más cooperativo o más conflictivo? A estas preguntas, que impregnan todo el análisis de Fonfría, respondía la revista *Foreign Affairs* en su último número de 2010.

Estas son algunas de sus principales conclusiones:

- El retorno de Asia al escenario mundial como principal factor de cambio.
- El riesgo de que se agrande la brecha entre los EE.UU. y China a medida que se agudicen sus intereses divergentes.
- La dificultad de avanzar hacia un sistema internacional más integrado con potencias emergentes, aunque sean democráticas, con agendas cada vez más distantes.
- La dificultad de impulsar la cooperación para hacer frente a los llamados desafíos globales.
- El fortalecimiento de actores no estatales, desde las ONG hasta las organizaciones terroristas, sobre todo en los estados más débiles.
- La pérdida de influencia de los EE.UU. en relación con otros actores, estatales y no estatales, si la primera potencia no reduce su creciente endeudamiento, por encima ya de los 14 billones de dólares.
- La necesidad de un aumento significativo de la producción agrícola en África para evitar nuevas hambrunas. La tonelada por hectárea de alimentos que se produce en el África tropical es menos de un tercio de lo que se produce hoy en Asia o América Latina. Para revertir esa ecuación, los países de la región necesitan mucha más ayuda. De los 22.000 millones prometidos en la cumbre

del G-8 en Italia (L'Aquila), sólo se han concedido 350 millones dos años después.⁽¹²⁾

- El resurgimiento de todas las religiones, incluida la cristiana, incluso en Europa, donde más ha aumentado la secularización.
- Implosiones de fertilidad en la mitad del planeta y una sola región, el África subsahariana, con superávit de mano de obra.
- Recuperación del impulso democrático gracias a la revolución tecnológica, representada por Internet.
- Creciente dependencia de una mejor educación para mantener y mejorar la competitividad.

Frente al ejército de agoreros que, como cada pocos años, vuelve a dar por finiquitada la primacía estadounidense en poco tiempo, Joseph Nye recuerda la economía dual, el problema demográfico, la diferencia abismal de renta por habitante y la frágil legitimidad del sistema político de China. “Los dirigentes chinos tendrán que lidiar con las reacciones de otros países y están limitados por su necesidad de mercados y de recursos externos”, advierte Nye. “Una política demasiado agresiva puede dar lugar a una coalición entre los vecinos de China que debilitaría tanto su poder duro como su poder blando”.⁽¹³⁾

En 2010 observamos las primeras manifestaciones concretas de esa reacción en la inflexibilidad exhibida por Beijing en su política monetaria, en su reacción desmedida contra la concesión del Nobel de la Paz al disidente Liu Xiaobó, frente a Japón tras el choque de un pesquero chino con dos patrulleras japonesas, en su respuesta al hundimiento del buque surcoreano Cheonan en marzo y a los intercambios de artillería entre las dos Coreas en noviembre.

Todo ello ensombreció la coronación de China en julio como la segunda economía del mundo, por delante de Japón, la elección en octubre por el pleno del Partido Comunista de Xi Jinping como probable sucesor de Hu Jintao y el éxito de la visita de estado del presidente chino a los EE.UU. a mediados de enero de este año.

Consciente de los recelos causados en 2010, el pasado 19 de enero, en su primera visita de estado a los EE.UU., el presidente Hu Jintao puso especial énfasis en la apuesta de China por unas relaciones internacionales pacíficas y pragmáticas.

En los primeros diez meses de 2010 el déficit comercial estadounidense con China aumentó otro 20 por cien y podría superar los 270.000 millones de dólares en el último año, otro record histórico que refuerza el poder de Beijing como principal acreedor mundial, su capacidad de modernización militar y sus recursos para impulsar, como viene haciendo, una política exterior y de seguridad mucho más activa gracias a unas reservas de unos 3 billones de dólares.

⁽¹²⁾ SACHS, Jeffrey. “To end the fooc crisis, the G-20 must keep a promise”. FINANCIAL TIMES. February 19, 2011, p. 9.

⁽¹³⁾ “The future of American Power”. FOREIGN AFFAIRS.- Noviembre/Diciembre 2010, p. 5.

Y ejerció su renovada influencia haciendo oídos sordos a los excesos de Corea del Norte, reduciendo al mínimo la cooperación militar con los EE.UU. en represalia por la venta estadounidense de armas a Taiwán (radares, helicópteros y misiles valorados en 6.700 millones de dólares) y por la visita del Dalai Lama a Washington, e interrumpiendo durante semanas las exportaciones de minerales estratégicos (las llamadas tierras raras) a Japón y a Occidente tras el incidente de su pesquero con guardacostas japoneses.

Más preocupante que todo ello, para los dirigentes del Pentágono, es la respuesta de China a las últimas maniobras de los EE.UU. y de Corea del Sur –maniobras paralelas efectuadas a primeros de noviembre en el Mar del Sur de China, con la participación de más de cien buques, submarinos y aviones, a las que fueron invitados como observadores 200 oficiales de cuarenta países- y el ataque cibernético masivo de hace un año contra Google, que, desde Hongkong, ha acabado aceptando casi todos los términos de Beijing para seguir operando en el espacio chino.

En su último libro (*Monsoon: the Indian Ocean and the Future of American Power*), Robert Kaplan concluye que, del mismo modo que los EE.UU., con el canal de Panamá, buscó el dominio en el Caribe para convertirse en la potencia hegemónica del hemisferio occidental, China aspira a dominar el Mar del Sur de China para convertirse en la potencia hegemónica de la mayor parte del hemisferio oriental.⁽¹⁴⁾

Sin su ayuda, será muy difícil una transición pacífica en Corea del Norte. El régimen de Pyongyang reconoció en el otoño que está construyendo una central nuclear de agua ligera y que tiene en funcionamiento una planta de enriquecimiento de uranio, con 2.000 centrifugadores operativos. De ser cierto, su programa de nuclearización estaría mucho más adelantado de lo que hasta ahora se creía.

Los expertos creen que el presidente norcoreano, Kim Yong-il, debilitado por el infarto sufrido en 2008, ha autorizado las últimas agresiones de sus militares como respuesta a las maniobras del Sur y de los EE.UU. en la zona para aplacar cualquier resistencia interna a la aparente elección de su tercer hijo, el joven Kim Jong Un, para sucederle.

Que lo consiga o no dependerá, en gran medida, del tiempo que tenga para hacer la transición. Kim Jong Un, de 28 o 29 años, apareció por primera vez en público en una reunión del Partido de los Trabajadores en octubre. Fue nombrado general de cuatro estrellas, ingresó en el Comité Central y fue elegido vicepresidente del Comité Militar. Por la naturaleza del régimen, no

⁽¹⁴⁾ Un amplio resumen del libro se recoge en "The Geography of Chinese Power ..." FOREIGN AFFAIRS, May/June 2010, p. 22-41.

es previsible que la familia Kim corra la suerte de los Mubarak de Egipto y los Ben Alí en Túnez, obligados a dejar el poder a comienzos de 2011.

La revolución árabe

Tras las protestas en el Norte de África y en Oriente Próximo contra los regímenes dictatoriales, con centenares de muertos y miles de heridos sólo en Túnez y Egipto, Moisés Naim detecta dos causas principales: la crisis mundial y la corrupción.

“La crisis desaceleró el crecimiento de Egipto, disminuyendo los beneficios que la población comenzaba, muy lentamente, a obtener de esos cambios”, señala. “Pero lo más importante fue que la vasta corrupción, largamente tolerada por Mubarak, hizo que las reformas económicas fueran vividas por el pueblo como una trampa más de un Gobierno que cuidaba a los ricos e ignoraba a los pobres”.

“En todo esto —concluye— hay una importante lección para el Egipto que viene. Su economía no tiene ninguna esperanza de generar los puestos de trabajo necesarios para ocupar a su creciente población juvenil si no se profundizan y amplían los cambios introducidos a partir de 2004 (...) Pero hablar de reformas como las de Mubarak y, más aún, llevarlas a cabo serán píldoras difíciles de tragar para sus sucesores. Esta tensión entre reformas económicas impopulares y la impaciencia de la gente moldeará el futuro del gran país árabe”.⁽¹⁵⁾ Con matices, este diagnóstico se puede aplicar al resto del mundo árabe y a otras regiones del planeta.

“Los historiadores de las revoluciones, que nunca se ponen de acuerdo en el origen exacto de las mismas, lo tienen fácil con la revolución árabe de 2011”, señala Fouad Ajami, profesor de estudios árabes en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la universidad John Hopkins e investigador de la Institución Hoover.⁽¹⁶⁾

La inmolación del joven tunecino Mohamed Bouazizi en la ciudad de Sidi Bouzid después de que la policía le confiscara el puesto de venta callejera y le golpeará, prendió un polvorín de frustraciones y descontento con el régimen. Fue la chispa que, con la ayuda de los viejos y nuevos medios de comunicación, prendió el polvorín.

“Los dictadores árabes habían marginado a sus súbditos de la política, habían convertido el espacio árabe en una gran prisión, habían reducido a sus hombres y mujeres a meros espectadores de su propio destino, y un joven desconocido de una ciudad perdida llevó de nuevo a su pueblo al mundo político”, añade Ajami.

⁽¹⁵⁾ “Después de la luna de miel”. EL PAÍS, 6 de febrero de 2011, p. 6.

⁽¹⁶⁾ “Demise of the Dictators”. Newsweek, 14 de febrero de 2011, p. 16-23.

Las causas estructurales de la Revolución son un secreto a voces que cualquier árabe conoce bien: regímenes predadores, riquezas inmensas en manos de una minoría al lado de millones en la miseria, dirigentes vanidosos organizados en clanes cada vez más alejados de la realidad, fuertes aparatos de censura y propaganda para acallar la crítica, torturas sistemáticas en cárceles inmundas y terrorismo de estado.

Los datos concretos los tenemos desde hace años en los sucesivos Informes de Desarrollo Humano Árabe (IDHA) que el R.I.E. ha ido publicando en castellano y en los anuarios de las principales organizaciones de derechos humanos, como Human Rights Watch y Amnistía Internacional. El IDHA de 2009, el quinto de la serie, obra de un prestigioso grupo de investigadores de los principales países árabes, nos muestra una región de 360 millones, con una edad media de 22 años (la media mundial es de 28 años), un 60% urbanizados (el doble que hace medio siglo), escaso o nulo crecimiento desde 1980, uno de cada cinco por debajo del umbral de la pobreza (2 dólares según la ONU) y economías incapaces de responder a la necesidad de crear más de 50 millones de empleos en diez años.

Ajami y otros muchos observadores atentos a la realidad árabe distinguen entre las tiranías despóticas levantadas a partir de los años sesenta y setenta en Libia, Siria, Irak, Egipto, Yemen, Argelia y Túnez, y las monarquías, también tiránicas pero con más legitimidad que las anteriores, de Jordania, Arabia Saudí, Marruecos y el Golfo, y señalan, como modelo de comportamiento de las primeras la tabla rasa, con unos 20.000 muertos, que hizo Hafez Assad de la ciudad siria de Hama en 1982 para aplastar una revuelta suní contra la dictadura baasista. A partir de entonces, el autoritarismo más o menos moderado de dichas repúblicas dejó paso a un nuevo sultanado sin límites que, en los últimos años (algo inconcebible en los tiempos de Naser y Sadat), intentó –en el caso de Siria lo consiguió– convertirse en dinastías hereditarias, como lo han hecho los autócratas sirio y norcoreano.

Por primera vez en mucho tiempo, la nueva Revolución árabe es un asunto interno, que sorprendió a la superpotencia hegemónica, seguramente porque en ninguna Administración estadounidense o europea desde los años setenta sus protagonistas encontraron el apoyo necesario para recuperar sus derechos. Paradójicamente, el hecho de que la movilización naciera sin el apoyo de los EE.UU. ni de los movimientos islámicos tradicionales de sus países facilitó su inesperado éxito.

Muchos han criticado las vacilaciones de la Casa Blanca y de la UE en los primeros días de las manifestaciones, y la contundencia con que, posteriormente, el presidente Barack Obama, desautorizando incluso a algunos miembros de su

Administración y desoyendo a aliados tan importantes como los dirigentes de Israel y de Arabia Saudí, apostó por el cambio. Una explicación simple es que, ideológicamente, Obama vio en las exigencias de los manifestantes un reflejo bastante fiel de lo que él mismo había defendido en sus históricos discursos en Turquía y Egipto en los primeros meses de su mandato.

Otra explicación puede ser la Presidencial Study Directive recibida por Obama en agosto de 2010: un informe clasificado de 18 páginas sobre los focos de tensión en el mundo árabe, especialmente en Egipto, y los riesgos a corto y medio plazo si no se introducían profundos cambios políticos. Coordinado por el asesor para Oriente Medio, Dennis Ross, el informe recogía las claves del éxito y fracaso en oleadas democráticas anteriores como las de Iberoamérica, Europa central y oriental, y Asia suroriental, deteniéndose en el caso indonesio de 1998, reconocía los efectos de los nuevos medios de comunicación y proponía salidas nuevas, aunque arriesgadas, a la vieja alternativa entre aliados agotados y cambios inciertos que durante decenios ha paralizado la política de Occidente en la región.⁽¹⁷⁾

Durante medio siglo los dictadores locales se presentaron como la única alternativa al caos y al radicalismo islamista, y las grandes potencias les apoyaron teniendo en cuenta prioridades (seguridad de Israel, acceso al petróleo, control de canales y estrechos estratégicos, lucha contra Al Qaeda...) que no incluían la democracia.

Las protestas en los países árabes, que en pocas semanas forzaron la salida del presidente tunecino, Ben Alí, y del presidente egipcio, Hosni Mubarak, ensombrecieron los demás problemas de la seguridad en la Conferencia de Munich de 2011, donde el presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, reconocía que “el aumento del paro y de los precios de los alimentos son algunas de las causas de la inestabilidad en Oriente Medio”.⁽¹⁸⁾

Según la Organización de la ONU para la Agricultura y la Alimentación (FAO), los precios de los alimentos alcanzaron en enero un nuevo máximo histórico, acumulando la séptima subida mensual consecutiva y superando incluso los niveles registrados en junio de 2008, que dieron origen a revueltas en docenas de países. El indicador de precios de los alimentos de la FAO -que analiza la evolución de 55 materias primas alimentarias- alcanzó en enero los 230,7 puntos, por encima del anterior récord de 224,1 puntos registrados en junio de 2008. El trigo subió entre enero de 2010 y enero de 2011 un 110%; el maíz, un 87%; la soja, un 59%; y el azúcar, un 22%.

⁽¹⁷⁾ Véase el análisis de Mark Landler, “Secret Report Ordered by Obama Identified potencial Uprisings”. *New York Times*, February 16, 2011.

⁽¹⁸⁾ DEMPSEY, Judy. “Munich Conference Focuses on Middle East”. *The New York Times*, 4 de febrero de 2011.

Los regímenes árabes, acosados por sus ciudadanos, redujeron inmediatamente los precios para rebajar la tensión, pero ya era demasiado tarde, pues el malestar socioeconómico subyacente en las protestas esta vez, a diferencia de muchas revueltas anteriores causadas por causas similares, se había politizado por completo.

Los manifestantes comenzaron a exigir cambios políticos, reformas constitucionales, procesamiento de los torturadores, levantamiento del estado de emergencia y elecciones libres. Habiendo perdido el monopolio de la información, los Gobiernos reaccionaron tarde y mal. Por si no bastara, en las filtraciones de los documentos del departamento de Estado por WikiLeaks en el otoño de 2010 los árabes vieron confirmados y denunciados por diplomáticos estadounidenses los peores excesos de sus tiranos.

Complicidades muy arraigadas con los regímenes norteafricanos de potencias como Francia, el Reino Unido, Alemania e Italia, y el espectro de la revolución iraní de 1979 paralizaron durante días a las principales cancillerías occidentales y, en buena medida, impidieron una respuesta unánime y firme, como hubiera sido deseable, a favor del cambio. A mediados de febrero, en Túnez había comenzado la transición con la destitución de los principales responsables del régimen anterior en la Policía, mientras que en Egipto, Mubarak era sustituido el 11 de febrero por un Consejo Militar, dirigido por el ministro de Defensa, Mohamed Tantawi.

En sus primeros días de gobierno, mientras el país empezaba a recuperar la normalidad, los militares egipcios se reunieron con los representantes de los manifestantes, anunciaron elecciones libres en septiembre, disolvieron las dos cámaras del parlamento, suspendieron la constitución de la era Mubarak, nombraron un comité constitucional de ocho miembros para reformar la constitución en diez días, convocaron un referéndum para votar esas reformas en dos meses y garantizaron la continuidad de todos los tratados internacionales del anterior régimen, un mensaje importante para tranquilizar a Israel.

Los jóvenes que, desde el Movimiento 6 de Abril, habían lanzado las protestas a finales de enero, recibían esas primeras medidas con satisfacción, pero seguían presionando para que se aboliera cuanto antes la ley de emergencia, se garantizase la libertad de expresión, se pusiera en libertad a los presos políticos y se abriera un diálogo nacional con las principales fuerzas civiles para pactar la hoja de ruta hacia la democracia.

La pérdida del miedo de los ciudadanos y la negativa final del Ejército, presionado por la Administración Obama, a recurrir a la fuerza contra los manifestantes para mantener a Mubarak en la presidencia acabaron con la resistencia de éste, que durante dos semanas insistió en seguir al frente del país hasta septiembre, cuando terminaba su mandato.

El futuro sigue lleno de riesgos. En el momento de cerrar este texto el contagio revolucionario se extendía a otros países árabes, como Argelia, Bahrain, Libia y Yemen, y no árabes pero decisivos en la región, como Irán. El recurso a la fuerza por las fuerzas de seguridad en los cuatro casos indicaba que la cuarta oleada democrática, si se consolida, no será fácil.

Ninguna transición lo es y no lo será tampoco en los países árabes, pero los cambios económicos y demográficos de los últimos treinta años, la influencia creciente de la sociedad civil y el impacto de los nuevos medios de comunicación han creado un espacio común de opinión pública mucho más plural y libre que en cualquier momento anterior de su historia.

¿Pueden quedarse países como Marruecos, Arabia Saudí y Jordania al margen del proceso? A pesar de sus diferencias, será tanto más difícil cuanto más retrasen sus regímenes monárquicos las reformas económicas y políticas que, igual que los jóvenes del resto de la región, reclaman los ciudadanos.

Israel y algunos servicios de inteligencia occidentales comparten el temor de que, a pesar de los cambios, no sea posible otra democracia que la islámica. En su defensa citan los resultados de las elecciones libres en Gaza en 2006, ganadas por Hamas, y de las celebradas en Egipto en 2005, cuando los Hermanos Musulmanes se hicieron con 88 escaños; el hecho de que los Hermanos sean la única oposición verdaderamente organizada en el país; y lo sucedido en Irán tras la revolución de 1979. Olvidan o prefieren ignorar el fin de la dictadura de Suharto en Indonesia en 1998, la consolidación democrática gradual en Turquía y la movilización masiva contra el régimen iraní tras las elecciones de 2009.

Las democracias occidentales deberán revisar la vieja estrategia seguida durante decenios en el mundo árabe de predicar democracia y derechos humanos, e ignorar su violación sistemática a cambio del apoyo de sus Gobiernos.

¿Se producirá un acercamiento a Irán de los nuevos regímenes que surjan de esta revolución árabe? ¿Abrirán, por fin, la mano los dirigentes iraníes en política interior? ¿Ayudará, por fin, Israel a superar el conflicto con los palestinos facilitándoles un Estado viable? Si la paz fría de 30 años con Egipto se enfría todavía más, ¿buscará una compensación Israel firmando la paz con Siria? ¿Está vacunada siria contra el virus por su política antiisraelí, el miedo al caos de Irak y el fuerte aparato represivo? ¿Es inevitable, como señalan muchos, un aumento de las acciones de Al Qaeda en la región para impedir el triunfo de las reformas y facilitar el acceso al poder de los islamistas más radicales?

“El futuro de la transición egipcia dependerá, sobre todo, de que se desmantele cuanto antes el Estado policial, como parecía empezar a hacerse en Túnez tras la retirada de Ben Alí”, advierte el profesor de estudios árabes de la universidad neoyorquina de Columbia Rashid Khalidi.⁽¹⁹⁾ La formación rápida de Gobiernos de transición con una representación amplia para negociar las nuevas reglas de juego facilitaría el proceso. Cuanto más se apalanquen en el poder los militares, más difícil será.

Al igual que ocurrió en el sur de Europa, en Iberoamérica y en Europa central y oriental, cada país árabe que se incorpore al proceso de reformas seguirá un camino distinto, pero sería un error oponerse a ese proceso desde Occidente por miedo a que estos países caigan, como piezas de dominó, bajo control de los radicales islámicos. El riesgo existe, pero será mucho más probable que se haga realidad cuanto más resistencia se oponga, desde dentro y desde fuera, a la demanda de justicia y libertad de millones de ciudadanos árabes sin distinción de edad, clase o ideología. En otras palabras, el peor error en procesos de esta naturaleza consiste en confundir el cambio con el enemigo, en vez de tratar de influir eficazmente en ese cambio con toda la ayuda posible, pero sin la menor sombra de injerencia.

“Durante cincuenta años a los ciudadanos del Oriente Medio y Próximo (y a los del norte de África, podemos añadir) se les ha inculcado un discurso político basado en las grandes ideologías”, concluía Fareed Zakaria en TIME a mediados de febrero. “Para los manifestantes de Irán, América no era sólo un país, ni siquiera una superpotencia, sino el Gran Satán. Lo que está sucediendo en Egipto y en Túnez puede ser el retorno a una política normal, basada en la realidad del mundo moderno y arraigada en las condiciones de cada país. En este sentido, podemos estar ante las primeras revoluciones postamericanas de Oriente Medio”.⁽²⁰⁾

Conscientes de los intereses estratégicos en juego para España y para el resto de los aliados occidentales en lo que Zbigniew Brzezinski denominó “el arco de la crisis” hace más de treinta años, toda cautela es poca, pero seguir escudándose en la amenaza islamista o en Al Qaeda para impedir la incorporación de 360 millones de personas a la democracia o, al menos, a un sistema más plural y respetuoso de la dignidad de los ciudadanos no ayudará, todo lo contrario, a defender mejor esos intereses. Nada haría más daño a la ideología islamista radical que la consolidación de regímenes más libres y más plurales en el mundo árabe.

Así parece entenderlo el Gobierno español. De viaje por Israel y los territorios palestinos, la ministra española de Asuntos Exteriores, Trinidad Jiménez, resumía en tres ideas la posición diplomática de España ante los cambios previsibles y esperanzadores que se abren en el mundo árabe:

⁽¹⁹⁾ Declaraciones al programa “Democracy in the Arab world?” EMPIRE. Cadena Al Jazeera, 7 de febrero de 2011.

⁽²⁰⁾ “Revolution and what it means for the Middle East”. TIME, 14 de febrero de 2011, p. 24.

- La democracia es un factor de estabilidad;
- No hay que tenerla miedo;
- No se puede pedir para otros países algo diferente de lo que se quiere para el propio.⁽²¹⁾

Con esos mismos argumentos defendieron sus antecesores, tanto del PP como del PSOE, el apoyo español a las sucesivas ampliaciones de la UE al sur y al este de Europa desde mediados de los noventa.

Democracia y seguridad

La segunda liberación árabe o Revolución con mayúscula, como la bautizó Zakaria en la portada del número citado de TIME, difuminó casi por completo la agenda internacional para 2011, dominada hasta entonces por los reveses sufridos en los doce meses anteriores, en gran medida a causa de la crisis, por los tres jinetes de la Posguerra Fría: la democracia en política, el libre mercado en economía y la seguridad colectiva en defensa.

“Los autócratas se sienten seguros”, concluía Alan Sorensen en su balance de 2010 para la revista Current History, mientras “la economía global se recupera lentamente de la crisis financiera de 2008 y los complots terroristas y las ambiciones de Beijing siguen generando gran preocupación”.⁽²²⁾

En el último Informe sobre la Libertad de 2010 de Freedom House, sólo un país (Israel) figuraba en la lista de países libres entre los 18 países y tres territorios (Sáhara Occidental, Gaza y Cisjordania) del norte de África y Oriente Medio analizados. Tres (Líbano, Kuwait y Marruecos) lograban entrar en la categoría de “parcialmente libres”.

2010 fue, según dicho informe, el quinto año consecutivo de regresión en la libertad global, el periodo más prolongado de retroceso en los casi 40 años transcurridos desde la edición del primer informe. Veinticinco países retrocedieron, mientras que sólo en 11 se lograron algunos avances. Entre los primeros destacan México, Ucrania, Etiopía, Costa de Marfil, Egipto, Kuwait, Ruanda y Sri Lanka. Entre los segundos, sobresalen Colombia, Guinea, Kenia, Kirguizistán, Moldova, Nigeria, Filipinas y Tanzania.

“Otra fuente de preocupación fueron los pobres resultados obtenidos por los países de Oriente Medio y Norte de África”, advertía, premonitorio, Arch Puddington, en la presentación del Informe. “En la región (...) se aceleró la

⁽²¹⁾ Declaraciones en Jerusalén recogidas por la agencia EFE. 8 de febrero de 2011.

⁽²²⁾ “GLOBAL PROGRESS REPORT, 2011. Globalization and the Problem of Evil”. CURRENT HISTORY. January 2011, p. 3.

pérdida de libertades y eso que su situación anterior era ya muy negativa”.⁽²³⁾ La categoría de libres se redujo de 89 a 87, pero mucho más grave es el número de democracias electorales, que se redujo a 115, la cifra más baja desde 1995.

El crimen organizado en México y en Guatemala, los efectos de la crisis económica en Europa oriental y en los Países Bálticos, la escalada de represión en China antes y después de la concesión del Nobel de la Paz al disidente Liu Xiaobó y el endurecimiento de las medidas contra los inmigrantes en numerosos países, empezando por Francia e Italia, explican el deterioro de la democracia en el último año, especialmente preocupante por coincidir, según Freedom House, “con una creciente incapacidad o falta de voluntad de las democracias para hacer frente al desafío autoritario”.

La ruptura de esta tendencia, si prospera la revolución árabe, sería la mejor noticia de 2011 para la seguridad y la paz, pues, como ya anticipó el filósofo alemán Immanuel Kant en el siglo XVIII, los Estados con instituciones representativas, controles democráticos, equilibrios y Estado de derecho no se hacen la guerra. Frente a ellos se ha impuesto otra doctrina, la que bebe en las fuentes del Príncipe y en la política de Richelieu, que ha llegado hasta nuestros días de la mano de Morgenthau y de Kissinger, grandes estudiosos, ambos, de la diplomacia del XIX, convencidos de que la paz nunca es el resultado de la buena voluntad y sólo se logra mediante el equilibrio de fuerzas.

35

La verdad, como casi siempre, está en un término medio. A esa conclusión llegó hace años el equipo de investigación del profesor Bruce Russett en Yale:

- las democracias tienen menos tendencia (1 posibilidad frente a 8) a emplear la violencia letal contra otras democracias que contra regímenes autocráticos o que autocracias entre sí;
- las democracias estables y soberanas no se han hecho la guerra nunca en el sistema internacional moderno (con el adjetivo “estables” los autores resuelven la excepción alemana del 32 al 45);
- la paz entre democracias no es sólo resultado de la naturaleza económica o geopolítica, que sin duda también influyen, sino, sobre todo, del régimen democrático;⁽²⁴⁾

A partir de estos datos a nadie le puede sorprender que, junto a Corea del Norte, Irán haya sido de nuevo en 2010 uno de los principales focos de tensión internacional.

⁽²³⁾ FREEDOM IN THE WORLD 2011. The authoritarian challenge to democracy. Freedom House. Nueva York, p. 1. http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW_2011_Booklet.pdf.

⁽²⁴⁾ MANSFIELD, Edgard y SNYDER, Jack. “Democratization and War”. FOREIGN AFFAIRS. Vol. 74. Núm. 3. Mayo-Junio 1995, p. 88.

■ Irán y la guerra cibernética

El régimen iraní siguió avanzando hacia la nuclearización, a pesar de las nuevas sanciones internacionales aprobadas en junio por el Consejo de Seguridad de la ONU, de varios atentados terroristas contra sus científicos y de ataques cibernéticos contra sus plantas de centrifugación.

Como de costumbre, Israel no niega ni confirma su responsabilidad en los atentados con bomba contra Masoud Ali Mohammadi en enero y contra Majad Shahriari y Abbasi Daban en noviembre. Tampoco reconoce estar detrás del gusano Stuxnet, introducido en los ordenadores del programa nuclear iraní y causante, desde finales de 2008, de la inutilización de unos mil centrifugadores y de fallos en otros cinco mil, pero Richard Clarke, ex responsable de la Casa Blanca para contraterrorismo y guerra cibernética, está convencido de que Israel es uno de los dos países que han participado en esos ataques.⁽²⁵⁾

“Stuxnet es el comienzo de una nueva era”, señala Stewart Baker, ex asesor general de la Agencia de Seguridad Nacional estadounidense. “Es la primera vez que vemos realmente un arma fabricada por un Estado para llegar a un objetivo que, de otro modo, habría requerido el lanzamiento de múltiples misiles crucero”.⁽²⁶⁾

Seymour Hersh, uno de los principales periodistas de investigación estadounidenses desde la guerra de Vietnam, no está tan seguro como Clarke del éxito de Stuxnet.

“La mayor parte de sus víctimas no sufrieron daños y resistieron los ataques, aunque en algunos casos tardaron horas o días en detectarlos”, escribe. “Si Stuxnet (diseñado especialmente contra los sistemas operativos de Windows) se dirigió específicamente contra Bushehr (la planta iraní), mostró una de las debilidades de los ataques cibernéticos: que es tan difícil que den en el objetivo elegido como su desactivación. China y la India sufrieron más daños que Irán y el virus podría haberse desviado en otra dirección y golpear al mismo Israel”.⁽²⁷⁾

De las investigaciones de Hersh se desprende que, por ahora, lo que más preocupa al Pentágono es la protección contra posibles ataques de infraestructuras como la red eléctrica y el saqueo de la propiedad intelectual. El ciberespionaje y el ciberpillaje son una amenaza mucho más inmediata que la guerra cibernética. Como solución de urgencia, John Arquilla, profesor de la Escuela Naval de Monterrey, propone el encriptado, pero los servicios secretos y las fuerzas de seguridad se resisten por miedo a perder capacidad para perseguir a las mafias y a los terroristas internacionales.

⁽²⁵⁾ “Target: IRAN...” *Newsweek*, 20 de diciembre de 2010, p. 26-31.

⁽²⁶⁾ *Ibidem*.

⁽²⁷⁾ “The Online Threat”. *The New Yorker*. 1 de noviembre de 2010.

Stuxnet “ha retrasado el programa de centrifugación iraní en la planta de Natanz en 2010 (...), pero no lo ha detenido ni ha conseguido retrasar su programa de bajo enriquecimiento de uranio”, concluyen los investigadores del Instituto para la Ciencia y la Seguridad Internacional en su informe final sobre la operación⁽²⁸⁾. Es una alternativa a los ataques militares contra las instalaciones nucleares conocidas de Irán, táctica que muchos consideran ineficaz o contra productiva.

A partir de estos datos, se comprende mejor que el director saliente del Centro Nacional de Inteligencia de los EE.UU., almirante Dennis Blair, citara el año pasado el ciberterrorismo como la primera amenaza para la seguridad, por delante incluso de la crisis financiera, que había desplazado en 2009 al terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva como amenaza prioritaria.

Coherente con ese diagnóstico de las nuevas amenazas, a mediados de diciembre el Pentágono presentó el proyecto de un nuevo cuerpo del Ejército, formado por unos 30.000 efectivos, especializados, cuando concluya su ciclo de formación, en los ataques por la red. El general Keith Alexander, responsable de la Agencia de Seguridad Nacional y del nuevo Comando Cibernético, como se le conoce oficialmente, reconoció que la idea surgió durante la Administración Bush y se aceleró tras los ataques informáticos del pasado otoño contra algunas empresas multinacionales que dejaron de cooperar con WikiLeaks, ataques precedidos por algunas interferencias espectaculares del tráfico de Internet por China.

37

Aunque el general Alexander insiste en que será un cuerpo defensivo y niega cualquier intención del departamento de Defensa de militarizar la red, confía en que sea capaz no sólo de garantizar la libertad de acción en el ciberespacio a los EE.UU. y a sus aliados, sino también de negársela, en caso de necesidad, a sus adversarios. Dada la prioridad que tiene la prevención en el ciberespacio, la defensa tiene que ser dinámica para resultar eficaz. Tan importante es ya este ámbito de la seguridad que, en la reunión de Davos, en febrero, recibió tanta o más atención que la crisis financiera y las manifestaciones de protesta en el mundo árabe.

El Comando Cibernético nace con tres misiones: dirigir la protección diaria de todas las redes de defensa y apoyar las misiones militares y de contraterrorismo en el ciberespacio; gestionar los recursos necesarios en una guerra cibernética, que van desde la cadena superior de mando, dirigida por el Presidente y el secretario de Defensa, hasta las unidades más alejadas en cualquier parte del mundo; y coordinar las operaciones con las principales instituciones dentro y fuera del Gobierno, públicas y privadas, en conexión permanente con el cuartel general de Fort Meade, de la Agencia de Sistemas de Información de la Defensa.⁽²⁹⁾

⁽²⁸⁾ El informe completo, redactado por David Albright, Paul Brannan y Christina Walrond, puede consultarse en http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/stuxnet_update_15Feb2011.pdf.

⁽²⁹⁾ Véase “Defending a New Domain. The Pentagon Cyberstrategy”, de William J. Lynn, subsecretario de Defensa de los EE.UU., en FOREIGN AFFAIRS, Septiembre/Octubre 2010, p. 97-108.

Capítulo Primero

LA EVOLUCIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA Y SU INFLUENCIA EN LA SEGURIDAD

Antonio Fonfría Mesa

RESUMEN

El objeto de este trabajo es analizar los principales efectos sobre la seguridad de la crisis económica iniciada en 2007. Partiendo de la literatura económica disponible sobre dicha relación, intentaremos conocer el margen de maniobra de los actores internacionales en la situación actual y las previsiones en un futuro cercano. Se hace particular énfasis en los aspectos relacionados con el comercio internacional, el crecimiento y el desarrollo, los presupuestos y, especialmente, los de defensa. Especial mención recibe el caso de España, donde la crisis, aunque con menos intensidad que en otros países, ha generado un aumento de la conflictividad social.

Palabras clave:

Crisis económica, seguridad, defensa, desequilibrios sociales.

Antonio Fonfría Mesa

ABSTRACT

The aim of this chapter is to analyse the main effects of the economic crisis on some aspects of the security dimension. With this purpose, from the available economic literature, we'll try to find the limitations the crisis is imposing on major international actors and how this impact may evolve in the near future. Some economic variables as trade, growth, development and the evolution of budgets, particularly defense budgets, have been analysed in special deep. The study focuses on international trade, growth, development, budgetary policy and, specially, the defense budgets. Finally, some social conflicts generated by the economic crisis in Spain have been studied.

Key words:

Economic crisis, security, defence, social imbalances

■ INTRODUCCIÓN

El objeto de estas páginas es poner de manifiesto algunas de las relaciones más relevantes que se dan entre el ámbito de la economía y el de la seguridad, y analizar los efectos de la crisis económica que comenzó en 2007 sobre aspectos vinculados a la seguridad. Este objetivo es, obviamente, muy amplio, inabarcable en unas cuantas páginas, por lo que hemos tenido que limitar los factores de la investigación, tratando siempre de contemplar aquellos más ampliamente respaldados por la escasa literatura existente.

Nos ha parecido útil revisar, en primer lugar, la aportación de la economía a cada uno de los elementos del estudio y analizar seguidamente cómo estos problemas afectan a las distintas economías, siempre recurriendo a información actualizada y proyecciones de futuro cuando ha sido posible.

Antes de entrar en el análisis de la evolución de la crisis económica y sus efectos sobre la seguridad, es necesario realizar algunas consideraciones sobre la perspectiva que se utiliza en estas páginas del concepto de seguridad. Así, muchos autores han desarrollado un concepto de seguridad⁽¹⁾ que engloba tanto los aspectos militares como aquellos otros vinculados a la diplomacia, los recursos económicos, la cooperación internacional, la gestión de catástrofes o las consecuencias de la globalización. De este modo, la seguridad de un país no es independiente de la de otros países o regiones. Este es uno de los principales efectos de la globalización, que ha intensificado las relaciones de interdependencia y la necesidad mutua entre actores y países.

Yendo un poco más lejos, parte de la seguridad de los países depende de las grandes empresas multinacionales y de los grandes agentes que operan en los mercados financieros globales, pues éstos, con sus decisiones, son capaces de alterar políticas de Estado, reforzar o debilitar equilibrios territoriales e intervenir en aspectos hasta ahora no contemplados, como los precios de bienes de primera necesidad que pueden desequilibrar a países y regiones enteras. Es decir, entran en escena agentes que tradicionalmente no estaban vinculados a las cuestiones de seguridad.

En este sentido, la diversidad de riesgos surgidos, particularmente desde la caída del muro de Berlín, hace que la seguridad se deba contemplar desde una perspectiva multifocal, esto es, asumiendo que los focos de riesgo y posibles amenazas a los que se ha de dar respuesta son múltiples y variados. Es, en definitiva, una realidad poliédrica, que engloba desde los conflictos entre estados, hasta el terrorismo internacional en sus diversas posibilidades, los

⁽¹⁾ Véase, por ejemplo la revisión realizada por Garrido, V. (2007) "Introducción", en *Modelo Español de Seguridad y Defensa*, CESEDEN, M^o de Defensa de España.

ataques informáticos, los factores energéticos, económicos, medioambientales, migratorios, políticos, religiosos, sociales, etc.

En este capítulo se tratará, primeramente, la evolución de la crisis económica y financiera mundial, y posteriormente se pasará a analizar los posibles efectos de ésta sobre la seguridad internacional. A continuación expondremos algunos aspectos relativos a la economía española.

CRONOLOGÍA DE LA CRISIS: ASPECTOS CLAVE

La larga crisis económica y financiera que venimos padeciendo desde 2007 posee unas características peculiares que no han tenido otras crisis precedentes. El principal motivo de ello es el elevado grado de globalización existente, que intensifica los efectos de cualquier resfriado económico, por lo que cuando éste se convierte en una grave gripe, las posibilidades de contagio se multiplican de manera exponencial.

Este es el principal argumento sobre el cual se basa la expansión de una crisis cuyo origen es casi lo de menos. Al final, el problema reside en su dispersión, en la profundidad que adquiere en distintos países y áreas geográficas y en la duración que tenga. Pero no todo queda ahí ya que, debido a esas características y a la situación de mayor o menor gravedad del paciente, el remedio es generalmente distinto entre países. Y esto sin considerar que algunos de éstos pueden ser más o menos alérgicos a determinadas formas de cura o estar mejor o peor preparados para asumir los riesgos que supone la aplicación de determinados medicamentos.

Pero más allá de estos paralelismos médicos, la cronología de la crisis puede comenzar con el anuncio de pérdidas de algunos de los principales bancos estadounidenses a finales de 2007. La credibilidad acerca de la conformación de algunos activos financieros, cuya rentabilidad se encuentra vinculada a la evolución de los pagos hipotecarios sobre activos reales que están reduciendo su valor (hipotecas subprime), supone un desequilibrio que en el corto plazo se muestra amenazador, ya que una parte importante de los sistemas financieros de numerosos países poseen estos activos financieros, lo cual implica una sustancial reducción del valor de los balances de muchas entidades bancarias y financieras.

Esta situación lleva a que, también desde fuera de los Estados Unidos y, más concretamente desde el Reino Unido, se admita que la crisis hipotecaria les afectará, lo cual hace caer el precio de la vivienda en más de un 20% en este país. Adicionalmente, algunos bancos franceses suspenden fondos de inversión por encontrarse “contaminados” por este tipo de valores.

Comienza aquí una carrera para frenar los efectos devastadores de la situación, de manera que los países toman medidas cuyo objetivo es incrementar el crédito en los mercados, pero la desconfianza entre los inversores (tanto prestamistas como prestatarios) agudiza la situación. Más entidades bancarias anuncian pérdidas abultadas con relación a sus balances, lo cual las coloca en una posición de elevado riesgo de quiebra⁽²⁾. Esta situación no es admisible por los gobiernos de los países ya que supondría la caída en picado del sistema financiero y un mayor contagio entre ellos debido a que los activos que nadie quiere porque pierden valor, se encuentran repartidos por el sistema financiero de prácticamente todos los países. El contagio ya ha llegado a Europa y el Banco Central Europeo se encuentra con que ha de hacer la mayor intervención en el mercado monetario que había realizado hasta entonces, a fin de mantener la situación estable en los países de la Unión Europea. El rescate de entidades financieras de gran envergadura es el problema en ese momento. Los costes que supone, más los que está generando la crisis elevan las críticas de las fuerzas económicas y, sobre todo sociales de multitud de países acerca el comportamiento mantenido por los agentes de los sistemas financieros y, acerca de quién finalmente, ha de financiar los desmanes provocados por la falta de regulación de los mercados.

No obstante, esta situación comienza a trasladarse desde el sistema financiero a la economía real, generando aumentos del desempleo en los Estados Unidos que, sumado a lo elevado de los costes de rescate, comienza a desbocar los déficit públicos. Esto es sólo el principio de los efectos económicos. La potente demanda energética de los países emergentes (particularmente los BRIC), genera un incremento del precio del petróleo que en el verano de 2008 supera los 146 dólares el barril de Brent. El panorama se ensombrece particularmente para los países dependientes de la energía exterior, como España, lo cual va a derivar en otro problema, que es el crecimiento del déficit externo.

El contagio continúa y se hace cada vez más acusado, con síntomas preocupantes en varios frentes. Así, los efectos del aumento del coste de la energía sumados a la drástica reducción de recursos para la financiación de inversiones, genera que las empresas industriales ⁽³⁾ de todos los sectores se encuentren en una encrucijada, ya que no son capaces de obtener la liquidez necesaria para mantener su actividad normal. A ello se une que el efecto de desconfianza de los consumidores sobre el sistema financiero y sobre la evolución de los mercados de trabajo, les lleve a un comportamiento precavido respecto de sus decisiones de ahorro y consumo, de manera que éste segundo se ve drásticamente reducido, lo que conlleva la caída de uno de los componentes

⁽²⁾ Un caso importante es el del banco de inversión Morgan Stanley, que anunció pérdidas por valor de 9.000 millones de dólares.

⁽³⁾ Es particularmente importante el caso de sectores cuyo potencial de arrastre del conjunto del sistema industrial es particularmente importante, como el del automóvil.

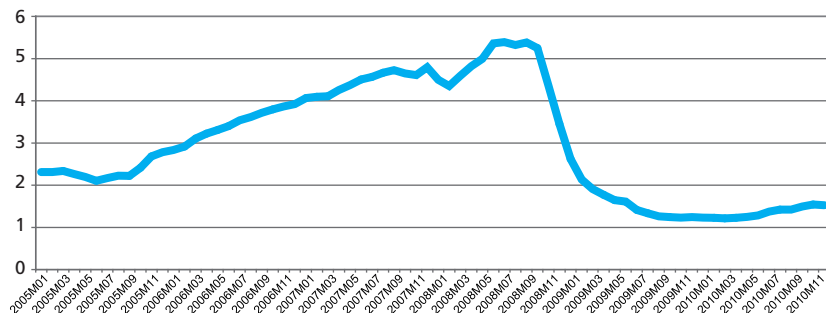
del PIB con mayor peso y acentúa los problemas de depresión y aumento de las tasas de desempleo⁽⁴⁾.

Con este panorama, a finales de 2008 se reúne el G-20 y acuerda una mayor cooperación para incrementar la regulación del sistema financiero y adoptar medidas que coordinen los movimientos de éste a nivel mundial. Sin embargo, las presiones internas de los países acercan a la mayor parte de ellos a las tentaciones proteccionistas. Lógicamente se están poniendo sobre la mesa importantes fallos de mercado y, no en uno sólo, sino en la mayor parte de ellos a la vez. ¿Qué hacer? La solución parece pasar porque el sector público tome las riendas de un mercado que no se ha autorregulado y se encuentra en el núcleo de los problemas. Pero para ello, se necesitan sectores públicos saneados y fuertes, con capacidad para plantear regulaciones ciertamente duras en algunos casos. Paradójicamente, algo que no se deseaba un par de años atrás.

Durante 2009 el protagonismo lo asumen las políticas de estímulo de la demanda. El keynesianismo vuelve a estar de moda. Ante las fuertes tasas negativas de evolución del PIB y las crecientes cifras de desempleo la solución parece ser el impulso del gasto público unido a una política monetaria de reducción de los tipos de interés que estimule la inversión. Hasta tal punto fue importante esta última política que en poco más de un año el euribor se redujo del 5,3% al 1,2%, esto es un 77% (Gráfico 1). Sin embargo, el débil euro y una cierta falta de coordinación dentro de la UE, siguen siendo un importante campo de abono para mantener la debilidad de las economías comunitarias. Así, la intervención en Grecia trata de poner freno a esa imagen de fragmentación europea, que es tan negativa para la realización de políticas creíbles y que no lleven a presiones sobre la moneda europea.

Gráfico 1

Mercado interbancario. EURIBOR a 1 año (%)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INE

⁽⁴⁾ Un análisis profundo de la crisis a nivel internacional y en España puede encontrarse en TORRERO, Antonio La crisis financiera internacional y económica española, Encuentro, 2008, 63.

Sin embargo, los resultados no parecen muy halagüeños, de forma especial en dos sentidos: sigue atacándose a los mercados europeos y, particularmente a los que tienen el euro como moneda y la confianza en los mercados de muchos países no está restablecida, de manera que los índices bursátiles sufren vaivenes que tienen poca explicación más allá de la búsqueda de beneficios a corto plazo. Si es cierto que, tanto el volumen de la deuda pública de muchos países es ciertamente abultado y su coste creciente en el tiempo y que, la deuda privada llega a ser superior al PIB en algunos casos, lo cual limita la credibilidad sobre la solidez en algunos sistemas financieros y, esto lo descuentan los inversores.

No obstante hay un detalle que no se puede pasar por alto, y es que mientras la UE se centra en el saneamiento de las cuentas públicas como forma de ganar confianza en los mercados (tanto el control del déficit como de la deuda públicas) y de robustecer el euro para así crecer, los Estados Unidos tratan de impulsar el crecimiento primero y moderar la negativa evolución de las cuentas del sector público después, de manera que, como se puede constatar, el coste de estos ajustes no es tan elevado para el dólar como para el euro. Y es aquí donde cabe mencionar algunas perspectivas acerca de las posibilidades que se abren a la UE para salir de la crisis.

Según Krugman⁽⁵⁾, se puede resistir y tranquilizar a los mercados; reestructurar la deuda, como vía de mejorar la confianza de los inversores; salirse del euro, lo cual generaría posiblemente más costes que beneficios y, finalmente, lo que denomina el “europeísmo reavivado”, es decir crear eurobonos, de forma que sea la UE quién responda de la financiación de los países en problemas pero con unos costes moderados. Queda una opción más que puede aportar un apoyo adicional a la salida de la crisis, cual es tender de forma inequívoca a la máxima coordinación de otras políticas, particularmente la fiscal de manera similar a como se ha hecho con la política monetaria. Ya que el ciclo económico es similar para todos los países de la zona euro y los instrumentos muy parecidos, el único escollo es el político. La soberanía en materia fiscal, aunque en los últimos 15 años se ha ido cediendo terreno también en este sentido, sigue estando en manos de los países.

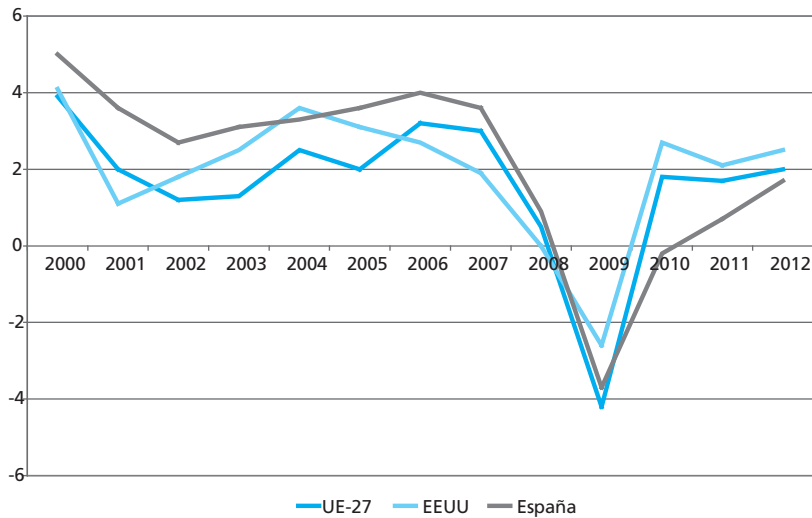
Por lo que se refiere al crecimiento y como se observa en el Gráfico 2, la trayectoria que se seguía desde años atrás mostraba una senda situada entre el 3 y el 4% de aumento anual del PIB. Sin embargo la crisis económica ha generado contracciones que van más allá de los 8 puntos porcentuales en menos de dos años. No obstante, durante el bienio 2011-12 el crecimiento tiende a ser lento, aunque parece mantenerse ya en el tiempo. Quizás una de las mayores dudas estribe en el comportamiento del sistema financiero de algunos países, así como en su capacidad para mantener la tónica creciente de sectores como la vivienda o el consumo de bienes duraderos. En este sentido, las diferencias entre regiones del mundo apuntan a que los países en desarrollo crecerán en 2011 y 2012 alrededor del 6%, mientras que los países desarrollados tenderán a situarse entre el 2,4% y el 2,7%, según el Banco mundial⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ KRUGMAN, Paul, “¿Tiene salvación Europa?, El País (16.1.2011).

⁽⁶⁾ BANCO MUNDIAL, *Perspectivas económicas mundiales para 2011*, Washington, 2010.

Gráfico 2

Crecimiento del PIB real. Tasas interanuales



FUENTE: Elaboración propia con datos de Eurostat. Los valores de 2011 y 2012 son estimaciones.

En definitiva, la crisis ha modificado sustancialmente el panorama económico y está llevando a las economías estadounidense y europea particularmente, a un replanteamiento de sus estructuras. Desde las formas e intensidad en la regulación de los mercados hasta las vías de acceso a los recursos (tecnológicos, financieros, etc.), han cambiado, al igual que la colaboración entre países como forma de minimizar los costes de las intervenciones y de promover el crecimiento en el medio plazo.

Las secuelas de la crisis van más allá de los indicadores tradicionales sobre las variables económicas al uso. Además de su duración temporal, hay que subrayar su profundidad. Los patrones de consumo, de inversión, así como la dinámica comercial y de inversiones internacionales se han visto trastocados y requieren de una nueva ingeniería que permita a los agentes reducir la incertidumbre que generan los mercados. En otras palabras, la propia crisis económica es en sí misma uno de los principales problemas para la seguridad, ya que ha generado una elevada inestabilidad política unida a aspectos como una mayor exclusión social, que posee su origen en el aumento de las tasas de pobreza⁽⁷⁾ o de los indicadores de desempleo. Además los riesgos financieros han hecho mella en la fisonomía internacional, de manera que los equilibrios de poder se están viendo afectados, aportando un mayor protagonismo a los BRIC, y a otros países que intervienen en la toma de decisiones dentro del G-20 y en otros

⁽⁷⁾ Según el Banco Mundial, 64 millones de personas entran en pobreza extrema en el año 2010 debido a la crisis económica y financiera. (www.bancomundial.org). Consultado 19 de enero de 2011.

foros, en los cuales se negocia el reparto de poder⁽⁸⁾ en momentos en los que la situación perjudica claramente a los países que históricamente han mantenido una mayor capacidad de influencia.

La cuestión es que en algunos casos son países en los que la debilidad institucional, la falta de democracia o la situación relativa a los derechos humanos pueden generar graves problemas de seguridad (o ya los están provocando), lo cual puede ser un foco de riesgos adicionales para la estabilidad y la seguridad internacionales.

EFFECTOS DE LA CRISIS EN LA SEGURIDAD

Las relaciones entre economía y seguridad han sido puestas de manifiesto por algunos autores, pero quizás pueda datarse el punto de partida moderno en Adam Smith, en su libro sobre *La Riqueza de las Naciones*, cuando plantea que la disuasión es un factor clave para que se obtenga crecimiento económico, en un sistema comercial liberalizado como el que planteaba, similar al que actualmente se desea alcanzar. Adicionalmente, la provisión de la seguridad habría de ser realizada por el Soberano (el Estado), lo cual deja en manos públicas este asunto⁽⁹⁾. Siendo así, que igualmente hoy día son los estados quienes proveen de los bienes defensa y seguridad a través de sus diversos mecanismos (militares, políticos, económicos y diplomáticos, principalmente).

Desde esta perspectiva, la cuestión clave es preguntarse acerca de cuáles son los mecanismos a través de los que la seguridad afecta al crecimiento. Esta cuestión se ha realizado en numerosas ocasiones en el ámbito de la economía de la defensa y, aún no posee una respuesta inequívoca ya que dependiendo de los países escogidos, del ámbito temporal seleccionado y de los instrumentos de análisis aplicados, los resultados pueden variar de manera sustancial entre diferentes estudios⁽¹⁰⁾.

Sin embargo la cuestión inversa cuenta con una menor tradición en el ámbito de la economía. Esto es, cuestionarse sobre la causalidad existente entre la evolución de la economía y los retos de la seguridad que ella implica es complejo. No cabe duda de que esa relación existe y, algunos autores lo han mostrado así⁽¹¹⁾, pero los mecanismos a través de los cuales esa relación se materializa son de diversa naturaleza y no siempre evidentes ni directos. Es en este punto en el que los efectos de la globalización se hacen sentir de manera

⁽⁸⁾ Este es el caso del Fondo Monetario Internacional, tal y como destaca STEINBERG, Federico "La recesión global y su impacto sobre las relaciones económicas internacionales", *Panorama Estratégico, 2009-2010*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2010, 37-66.

⁽⁹⁾ Sobre este aspecto puede consultarse FONFRÍA, Antonio "Sobre la naturaleza y alcance de la economía de la defensa", *Arbor*, 2011. (en prensa).

⁽¹⁰⁾ Tal y como destaca BOHEMER, Charles "Economic growth and violent international conflict", *Defence and Peace Economics*, vol. 21, n° 3, 2010, 249-268.

⁽¹¹⁾ Véase ELBADAWI, Ibrahim y HEGRE, Håvard, "Globalization, economic shocks, and internal armed conflict", *Defence and Peace Economics*, vol. 19, n° 1, 2008, 37-60.

más acusada. Así, se plantea que la creciente globalización afecta al riesgo de la existencia de conflictos armados. El mecanismo fundamental a través del cual se da este hecho es la mayor vulnerabilidad de las economías a los shocks, particularmente los provenientes de los mercados financieros y del comercio internacional de bienes y servicios. Pero esta no es la única vía, ya que las consecuencias que estos shocks provocan sobre otras variables son igualmente acusadas y generan efectos en cadena, que van desde la alteración de los equilibrios de poder entre países, a los que se observan dentro de ellos; a la reducción de recursos presupuestarios y económicos en general, como las inversiones productivas; al aumento de los costes sociales; a la caída de la demanda de bienes relativos a la seguridad y defensa o al abrupto descenso de los gastos en I+D, sólo por citar algunos ejemplos.

Los efectos que estas situaciones económicas generan se trasladan a los comportamientos de los agentes económicos y provocan reacciones que pueden generar desequilibrios sociales de diversa magnitud, algunos de los cuales pueden desembocar en conflictos de mayor calado, tanto dentro de los estados como interestatales. No obstante, la cooperación existente entre los países tiende a moderar la probabilidad de esos conflictos. Más aún, tal y como muestran algunos autores⁽¹²⁾, existen importantes diferencias en los efectos que generan los shocks económicos dependiendo del grado de libertad existente en los países, de manera que en los países democráticos, debido a que la democracia es un sistema que, en sí mismo, está construido para la resolución pacífica de los conflictos, los efectos de las crisis suelen generar un menor nivel de conflictos de elevada intensidad que puedan desembocar en conflictos armados.

En términos generales, hasta hace pocas fechas, los conflictos se centraban de manera más acusada en temas territoriales, pero hoy día parece que los aspectos económicos los están reemplazando. Así, la economía es fuente de conflictos y como destaca McGuire⁽¹³⁾, en su origen suelen aparecer aspectos tales como:

- Vincular la escasez de recursos a elevados aumentos de la demanda.
- La incidencia de comportamientos sobre la degradación medioambiental y la salud.
- Injusticias comerciales provocadas por monopolios y monopsonios.
- Movimientos de personas y capitales que afectan a la redistribución de rentas (v.g. migración).
- Efectos del sistema monetario internacional, los mercados de capitales y la transferencia de riesgos.

⁽¹²⁾ Particularmente HEGRE, H. (2003) "Disentangling democracy, development as determinants of armed conflicts", Conferencia presentada en el *Congreso Anual de la Asociación de Estudios Internacionales*, Portlan.

⁽¹³⁾ McGUIRE, Martin, "Economics of Defence in a Globalized World", en Hartley, K. y Sandler, T. (Eds.) *Handbook of Defence Economics*, vol. 2, 2007, 607-648.

En definitiva, los numerosos, y muchas veces inexplorados, canales a través de los que la economía puede afectar a la seguridad imponen la necesidad de seleccionar aquellos más relevantes y cuyos efectos son más acusados para el conjunto de las economías. Esto es lo que se hace a continuación.

COMERCIO INTERNACIONAL Y SEGURIDAD

Uno de los aspectos más evidentes de la profundidad del proceso de internacionalización de las economías es el volumen de comercio que se realiza entre los países. Hay dos perspectivas que vinculan las relaciones entre el comercio internacional y la seguridad y ambas se contraponen. La primera expresa que una mayor apertura internacional de los países incrementa la vulnerabilidad de las economías ante problemas externos como, por ejemplo, cambios bruscos del valor de las monedas, lo cual puede aumentar el riesgo de conflictos de diversas formas: modificando el equilibrio de poderes, exacerbando conflictos sociales previos, etc. La segunda perspectiva subraya la posición smithiana de que las relaciones de mutuo beneficio entre los países, que se crean a través del comercio internacional, refuerzan los vínculos existentes y reducen el riesgo de conflictos al aumentar los costes frente a los beneficios potenciales⁽¹⁴⁾.

La resolución de esta cuestión implica aún un arduo trabajo que, lógicamente excede el cometido de estas páginas. Baste decir que una parte importante de los efectos comerciales sobre la seguridad de los países y de las relaciones entre estos, se encuentra vinculada a los términos en los que se produce el comercio, o dicho de otra forma a los precios relativos de las importaciones respecto de las exportaciones. Así un rápido deterioro de esa relación, provocado por una crisis y unido a la existencia de un caldo de cultivo adecuado (desequilibrios sociales acusados, importantes diferencias de renta, conflictividad social unida al mercado laboral o corrupción, entre otros), pueden ser la mecha que prenda en la motivación y oportunidad de un conflicto interno. Por otra parte, las guerras comerciales son igualmente el germen de la falta de estabilidad que el comercio puede introducir en las relaciones internacionales. La cuestión clave es cuál de las posiciones es más relevante, si la que predica el comercio como generador de estabilidad o la que subraya su papel de generador de conflictos.

Así, un vistazo a las estadísticas de conflictos en el mundo muestra que el número de ellos se ha mantenido prácticamente inalterado durante el trienio 2007-2009, así como su intensidad, de manera que el patrón que se viene apreciando durante los últimos años es muy similar. Este patrón muestra que África y Asia son las regiones con mayor número de conflictos y de más

⁽¹⁴⁾ Ya hace 30 años algunos autores mostraron empíricamente la fortaleza de esta perspectiva, como por ejemplo POLACHEK, Solomon W. "Conflict and trade", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 24, n° 1, 1980, 55-78.

elevada intensidad⁽¹⁵⁾. Sin embargo, los países productores de materias primas, mayoritariamente situados en esas dos regiones, han sido particularmente golpeados por la crisis mundial a través del comercio, ya que los precios de las materias primas, que suponen un elevado porcentaje de sus exportaciones y por lo tanto de su capacidad de obtención de rentas, han sufrido un importante deterioro, lo que además ha implicado un aumento de los precios interiores de esos países respecto de los precios de los países más desarrollados (véase el cuadro 1). En esta situación los riesgos de conflictividad se elevan, ya que se une la reducción de las rentas provenientes de las exportaciones a un aumento de los precios, por lo que la renta real se reduce y el desempleo tiende a aumentar. Así en países con estados débiles, con fragmentación social elevada y con diferencias de renta amplias, como los de las dos regiones mencionadas, los conflictos se tienden a intensificar o nacen otros nuevos.

Cuadro 1

Precios de las materias primas y de consumo
(Tasas de variación en % sobre \$ EEUU)

	2008	2009	2010	2011
Precio de las materias primas no combustibles	7,5	-18,7	13,9	-0,5
Índice de precios de Consumo				
- Economías avanzadas	3,4	0,1	1,5	1,4
- Economías emergentes o en desarrollo	9,2	5,2	6,2	4,7

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI.

Nota: Los datos de los años 2010 y 2011 son estimaciones

La causa principal de que no se hayan generado conflictos nuevos relacionados con la negativa evolución del comercio cabe buscarla en la rápida recuperación del precio de las materias primas, ya que si bien en 2009 mostraron una reducción sustancial respecto del año anterior, en 2010 la tendencia es de un vigoroso aumento, si bien con una estimación de freno durante el año 2011. Más preocupante es la evolución de la inflación de las economías emergentes respecto de las avanzadas, ya que el crecimiento que muestra para las primeras resta capacidad competitiva a los productos nacionales frente a las importaciones provenientes de los países más desarrollados.

■ CRECIMIENTO, DESARROLLO Y SEGURIDAD DE LA SOCIEDAD

El crecimiento económico suele ser un importante indicador del éxito de un estado a lo largo del tiempo. Sin embargo, los efectos del performance económico pueden no ser todo lo positivos que indica la fría cifra del crecimiento

⁽¹⁵⁾ En general, el número de conflictos en África y Asia multiplica entre 3 y 5 veces los del resto de las regiones del mundo. Un análisis pormenorizado puede encontrarse en VV.AA. "Alerta (año). Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz", *Escola de Cultura de Pau*, Icaria, ed. Varios años.

del PIB. A él, cabe unir la distribución de ese crecimiento en el conjunto de la sociedad y la capacidad del sector público para realizar políticas que mejoren la situación de los segmentos menos favorecidos, para lo cual se utilizan indicadores diferentes como el Índice de Desarrollo Humano que realiza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sin embargo, en momentos de crisis económicas graves, la caída de las rentas obliga a tomar decisiones socialmente poco aceptadas relacionadas con la redistribución de rentas hacia aquellos sectores que pueden reducir el descalabro económico.

Normalmente, en esta situación los gobiernos suelen recurrir a la parte de la cadena productiva que menor capacidad de lobby o de reacción posee, de manera que en numerosas ocasiones los sectores intensivos en el uso del factor trabajo sufren la mayor parte de las consecuencias en forma de reducciones salariales, recortes sociales, etc., con el fin de reducir coste de producción o gasto público. El efecto inmediato de estas políticas se vincula a un incremento de la conflictividad social aunque es necesario distinguir diversas situaciones. Así, en los países democráticos los efectos suelen ser menores en cuanto a la seguridad se refiere, de manera que la intensidad de los conflictos es reducida y se resuelve a través de la negociación. No ocurre lo mismo en países en los que el sistema político es autocrático o las libertades se encuentran limitadas. En estos casos, los efectos de las crisis económicas plasmados en políticas restrictivas cuando generan algún tipo de contestación pueden llegar a niveles de conflictividad elevados⁽¹⁶⁾. Un tercer caso es el que se da cuando el país se encuentra en una situación de conflicto previo, por lo que los efectos de la crisis pueden conducir a un estallido aún mayor.

La seguridad de la sociedad es uno de los objetivos de cualquier estado y uno de sus principales retos es la erradicación de la pobreza y de la exclusión social, incrementando la renta y generando empleo, a la vez que se refuerza la educación como aspecto que guía, en el largo plazo, la reproducción de sistemas abiertos y de libertad de las sociedades. La crisis financiera y económica provoca dos graves efectos que afectan a la seguridad de la sociedad. En primer lugar, amplía las diferencias de renta existentes y las capacidades de consumo e inversión, lo cual incide en una mayor polarización las sociedades. Y, en segundo lugar, esta situación implica que una creciente proporción de la sociedad se encuentre en zonas de exclusión o cercana a ellas, lo que es caldo

⁽¹⁶⁾ Este sería el caso de Túnez, en el que se unen una autocracia de más de dos décadas de duración, con una elevada privación de libertades. A ello se ha incorporado un conjunto de factores económicos derivados de la crisis y de las políticas adoptadas frente a ella, que han desembocado en importantes incrementos de precios y de las tasas de paro, lo cual ha sido contestado por la sociedad echando al presidente del país. Este es el punto de partida de una revolución política que ha de llevar al cambio de gobierno. El detonante de la situación estuvo en la inmolación de un ciudadano debida a su situación económica, reflejo de la que sufre una gran parte de la sociedad. Algo similar se está produciendo en Egipto, Yemen, etc., con un origen económico y político parecido, en lo que ya supone un elevado riesgo de contagio a otros países de la zona. El caso de Libia es el más extremo, ya que supone la existencia del máximo grado de conflictividad -guerra civil-, junto con la intervención de terceros países y organizaciones internacionales -OTAN.

de cultivo para comportamientos que ponen en peligro la seguridad a través de una mayor conflictividad social.

La diversidad de formas que puede adquirir esta conflictividad se mueve desde las manifestaciones en contra de determinadas políticas económicas, hasta conflictos de elevada intensidad donde las armas pueden llegar a ser un modo de dirimir los problemas. No obstante, entre ambos se encuentran situaciones como, la intensificación de la economía sumergida en diversos ámbitos y niveles que recorren el abanico de posibilidades entre el mero fraude en el pago de facturas (impagos de impuestos), hasta el comercio de armas, drogas o personas, como vías de obtención de rentas en una economía claramente deprimida⁽¹⁷⁾.

Por otra parte, la necesidad de que numerosos países sean apoyados internacionalmente en momentos de crisis implica que la ayuda al desarrollo y la cooperación se intensifiquen a fin de evitar el avance de situaciones potencialmente complejas en términos de seguridad. Sin embargo, la tendencia en estos últimos años no es halagüeña. Los países ricos han recortado la ayuda al desarrollo debido a sus propios recortes presupuestarios, por lo que en 2008 el porcentaje sobre el ingreso nacional que los países dedican a la ayuda oficial al desarrollo ha sido inferior a la que se dedicaba en las últimas décadas⁽¹⁸⁾.

DESEQUILIBRIOS EN EL PODER INTERNACIONAL

Uno de los efectos que más llama la atención de la crisis es su capacidad para intensificar las modificaciones en el equilibrio de fuerzas existente en el mundo. La generalización de la crisis no implica que haya afectado a todos los países por igual. Por ejemplo, la Unión Europea ha visto reducir su crecimiento del 3,2% en 2006 al -4,2% en 2009 y con unas perspectivas que no superan el 2% para los próximos dos años. Los Estados Unidos han mostrado una evolución con tasas de crecimiento negativas en la crisis del 2,6% en 2009 y con unas perspectivas de evolución que no superan el 2,5% en 2011. Mientras tanto, China venía de obtener en 2006 una tasa de crecimiento del PIB superior al 10% y en el peor año de la crisis, 2009, creció por encima del 8,5%, con una evolución claramente positiva para los próximos años, que ha comenzado con una tasa de crecimiento del 10,3% en 2010⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁷⁾ Este es el caso de algunas economías disgregadas de la antigua Unión Soviética durante varios lustros. En América Latina se da esta situación en países como Colombia. En África, la tendencia es actualmente algo menor en lo que respecta al tráfico de personas, ya que la emigración ilegal se ha frenado debido a la reducción de las posibilidades económicas como consecuencia de la crisis en los países europeos. No obstante, se buscan mercados ilegales nuevos vinculados a la debilidad de muchos países y a los estados fallidos.

⁽¹⁸⁾ Según la OCDE, en el año 1961 la ayuda oficial al desarrollo suponía el 0,54% del ingreso nacional bruto de los países que aportaban ayudas, en 1972 el 0,34%, en 1987 el 0,32% y en 2008 el 0,31%. Esta situación implica que el esfuerzo de los países en esta partida se reduce, aunque su cuantía global esté aumentando. (Fuente: www.oecd.org, consultada 21 de enero de 2011).

⁽¹⁹⁾ Según datos del FMI *Perspectivas de la economía mundial. Reequilibrar el crecimiento*, FMI, Washington, 2010, 225.

Esta evolución económica refuerza algunos argumentos que se encuentran en el origen de los cambios de hegemonía que se han venido dando a lo largo de la historia. Así, el constante y elevado crecimiento de la productividad de los países suele ser una de las principales evidencias que se basa en un elevado aumento del producto, lo cual implica la existencia de convergencia entre países. Mientras China siga creciendo al ritmo que lo hace y los Estados Unidos también, se estima que entre 2025 y 2030 el proceso de convergencia del PIB se habrá completado entre los dos países. Las implicaciones que puede suponer este hecho para la seguridad internacional son difíciles de exagerar.

Pero quizás sea más relevante en la actual situación y de cara al futuro, plantear el efecto que supone la crisis como catalizador de lo que se denomina *power transitions*, es decir, la capacidad que otorga la diferente incidencia de la crisis a potencias distintas de la hegemónica de crecer, de manera que se puede aplicar el argumento de que el crecimiento elevado y sostenido en el tiempo actúa de impulsor de los conflictos entre países de forma que aquellos que muestran esa fortaleza económica aumentan su disposición a utilizar la fuerza como parte de su política exterior⁽²⁰⁾. Pero esta situación no es privativa de un único país, ya que si se toma del conjunto de los BRICs, el argumento podría ser igualmente válido aunque los plazos más dilatados.

Desde una perspectiva regional, las diferencias de crecimiento entre países pertenecientes a distintas regiones del mundo son elevadas y muestran dinámicas que se encuentran a favor de los argumentos de convergencia (con las áreas más ricas), básicamente del sudeste asiático y en contra del crecimiento de las áreas más desarrolladas, esto es, Europa y los Estados Unidos.

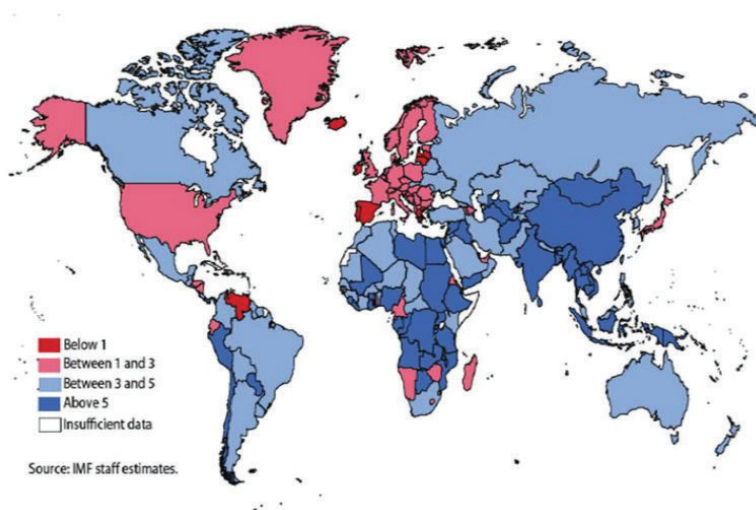
El crecimiento de potencias medias regionales es otro factor a considerar, ya que, por ejemplo los países de Oriente medio se encontrarán creciendo a un ritmo superior al 4% durante los próximos años, tanto los exportadores de petróleo como los importadores. Dada la conflictividad de esa área y, si el argumento acerca de la relación entre crecimiento sostenido y disposición al conflicto se cumpliera, este sería un importante foco de conflicto también hacia el futuro, ya que, en este caso la existencia de conflictos previos sobre recursos, territorios, etc., eleva la predisposición al nacimiento de otros nuevos⁽²¹⁾. Algo similar sería de aplicación a América Latina, cuya salida de la crisis implica crecimientos cercanos al 4%, aunque en este caso el riesgo de conflictos interestatales parece algo menor, los conflictos internos declarados y algunos latentes pueden aflorar por efecto de la crisis, en particular los vinculados a la exclusión social y a las diferencias de renta entre distintas partes de la sociedad.

⁽²⁰⁾ Este argumento lo expone desde una perspectiva histórica BOEHMER, Charles, "Economic growth and violent international conflict: 1875-1999", *Defence and Peace Economics*, vol. 21, n° 3, 2010, 249-268.

⁽²¹⁾ Op. Cit. Boehmer (2010).

Mapa 1

Crecimiento medio del PIB real durante 2010 - 2011

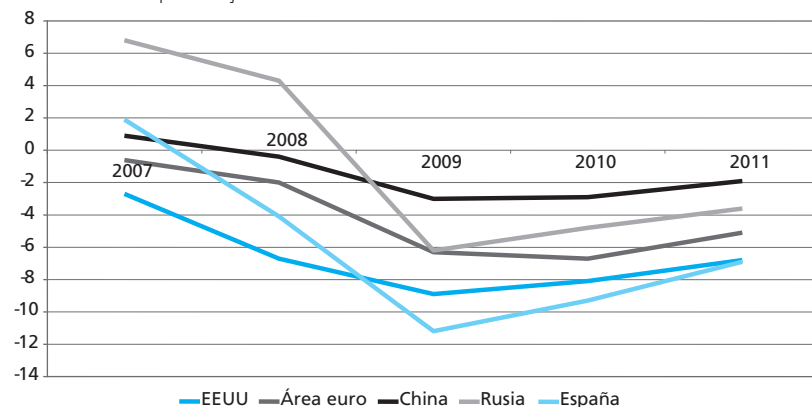
**PRESUPUESTO Y GASTO EN DEFENSA**

La importante reducción presupuestaria realizada por la gran mayoría de los países es uno de los efectos más sustanciales generados por la crisis. El objetivo de saneamiento de las cuentas públicas ha llevado aparejado una reorientación de las prioridades presupuestarias orientándose éstas fundamentalmente hacia el control o reducción de la remuneración del personal del sector público, los consumos intermedios, las transferencias de todo tipo, la inversión pública y las subvenciones. Las previsiones acerca de la reducción del déficit fiscal mundial realizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) apuntan a que en 2010 se situará en el entorno del 6% del PIB mundial y en el año 2011 alrededor del 5%. El gráfico 3 muestra el detalle de algunos países.

Esta situación presupuestaria implica una evolución de la política fiscal muy restrictiva y un evidente efecto de reducción en los programas de gasto y de inversión que limitarán las posibilidades de crecimiento en un importante número de países, particularmente en aquellos casos en los que haya presiones sobre las monedas, como ocurre con el euro. Ello implica, como se ha visto, que el crecimiento es sustancialmente más moderado en estos países.

Gráfico 3

Déficit fiscales en porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de FMI Fiscal Monitor. Fiscal exit: from strategy to implementation, Washington, 2010, 153.

El recorte posee importantes implicaciones en términos de seguridad ya que suele llevar aparejado una significativa caída de los gastos de la partida de defensa y de seguridad interior. Este es el caso de algunos países europeos como el Reino Unido que está realizando un recorte de los gastos de defensa cifrado en una reducción del 20% en el período 2010-2014, o España que ha reducido su presupuesto en más de un 15% entre 2008 y 2011. El conjunto de los países de la UE han reducido tanto el gasto total en defensa, como el peso que supone el gasto en defensa sobre el conjunto del presupuesto⁽²²⁾. De hecho, el 35% de los países que incluye el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)⁽²³⁾ en su análisis del gasto en defensa en el mundo para 120 países, muestra una reducción del gasto.

No obstante, con esas mismas cifras, se observa un crecimiento del gasto en defensa en el mundo en 2009 del 5,9% respecto de 2008, quedando cifrado en 1.531 miles de millones de dólares, por lo que el impacto de la crisis en 2009 ha sido muy escaso. Es posible que en años posteriores se refleje una mayor caída, tal y como se ha mostrado en los dos casos descritos más arriba, debido al mantenimiento de los efectos de la crisis, a las bajas tasas de crecimiento de algunas zonas del mundo y a la necesidad de realizar ajustes en los déficit públicos. En términos generales una parte sustancial de ese incremento se debe al crecimiento del gasto de los Estados Unidos, que supone el 43% del gasto mundial en defensa.

⁽²²⁾ Existe una importante diferencia entre las cifras que aporta SIPRI y las que genera la Agencia Europea de Defensa (EDA, ambas sobre la evolución del presupuesto en la Unión Europea). Según la EDA se ha producido una caída del gasto en defensa del 3,48% entre 2008-09. A fin de poder realizar comparaciones internacionales más amplias, se utilizarán aquí los datos del SIPRI, ya que son homogéneos entre países y regiones del mundo.

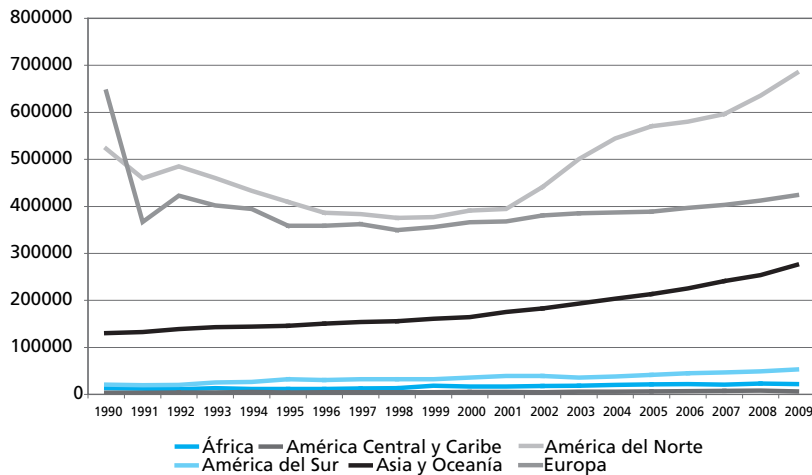
⁽²³⁾ PEERLO-FREEMAN, Sam., ISMAIL, Olawale., y SOLMIRANO, Carina "Military Expenditure", *SIPRI Yearbook*, 2010, 177-249.

Un análisis por zonas de mundo permite hacer algunas distinciones sustanciales (Gráfico 4). En el caso de los países que basan su economía de forma importante en los recursos naturales y las materias primas, la evolución de los precios internacionales de éstas implica una cierta caída, como son los casos de África (-4%) y Oriente Medio (-12,5%). El resto de las áreas del mundo han elevado el crecimiento por encima del 7% (América del Norte y del Sur, Asia y Oceanía). Menor ha sido el crecimiento en Europa (2,7%), lo cual se debe fundamentalmente a que la percepción de riesgos es menor que en otras áreas del mundo, al rechazo social a incrementos importantes del presupuesto de defensa y al papel que la UE juega en términos de seguridad y defensa en el contexto internacional⁽²⁴⁾.

Uno de los factores que es responsable de la expansión del gasto en defensa tiene que ver con los conflictos en los que hay presencia internacional y, particularmente los casos de Irak y Afganistán. Los elevados costes que implica el mantenimiento de tropas desplegadas conllevan una reordenación de las prioridades de gasto y ha implicado incluso la cancelación de programas de sistemas de armas.

Gráfico 4

El gasto en defensa en el mundo. \$ constantes de 2008



Fuente: SIPRI

En términos generales, los factores económicos que explican la demanda del gasto en defensa muestran, por una parte, la importante inercia que los países imprimen al gasto militar, resultado de los compromisos de largo plazo adquiridos que dejan un reducido margen para reordenar las prioridades y, por

⁽²⁴⁾ Las operaciones Petersberg generalmente requieren una dotación de equipos militares menor que las que desarrollan los Estados Unidos, y mayores dotaciones civiles, por lo que su impacto presupuestario es más reducido.

otra, que los precios relativos de la defensa son un determinante importante de su demanda, de manera que el aumento de los precios de los sistemas de armas reducen la capacidad de gasto real del presupuesto. Sin embargo, la renta es un factor relativamente débil en la explicación del gasto en defensa, como se observa al analizar el gasto realizado por países de bajo nivel de ingreso. Por último, se da un efecto de sustitución del gasto en defensa de unos países por el de otros (siempre y cuando pertenezcan a algún tipo de alianza), lo cual implica que hay un aprovechamiento de los países con reducidos recursos, o que gastan menos en defensa, respecto de los que incrementan su gasto, lo que se denomina comportamiento de *free rider*.

La reducción presupuestaria supone además que durante el año 2010 se haya planteado ya la salida de Afganistán, es decir, la reducción de los costes de la operación, y algo similar en el caso de Irak. La seguridad, por tanto, se puede ver afectada desde esta perspectiva, más aún, cuando la zona se encuentra sin estabilizar y periódicamente se asiste a atentados.

EFECTOS SOBRE LA INDUSTRIA DE DEFENSA

La reducción presupuestaria genera un importante efecto sobre la industria de los países y, particularmente sobre aquella parte del tejido industrial que satisface las necesidades de la seguridad y la defensa. Sin embargo, éste no ha sido el caso en los últimos años a nivel internacional. Así, las necesidades de las fuerzas armadas de los países y de otras fuerzas de seguridad han sido cubiertas por las empresas de manera que éstas han visto crecer sus ventas de forma sustancial. A un año y medio vista desde que comenzó la crisis, en 2008, las empresas que forman el top 100 mundial de venta de armas del SIPRI incrementaron sus ingresos en 39 mil millones de dólares, hasta alcanzar los 385 mil millones.

Esta aparente resistencia de las empresas de la industria mundial de defensa a la crisis posee algunas explicaciones. En primer lugar el elevado gasto militar del primer demandante mundial, los Estados Unidos; en segundo lugar la propia estructura oligopolista de la industria que limita la competencia y mantiene canales privilegiados con sus principales demandantes, las fuerzas armadas; en tercer lugar las necesidades derivadas de las operaciones internacionales, como Afganistán o Irak, mantienen el tono de la industria y, finalmente, la duración de los programas de defensa, que suelen ser de varios años, por lo que la reducción de la producción de la industria se retrasa en el tiempo, ya que puede mantenerse de los contratos firmados unos años antes. No obstante, la caída de las ventas puede aparecer cuando se hagan efectivas ciertas reducciones presupuestarias (particularmente a partir de 2010 en el caso europeo) o se modifiquen las prioridades de gasto del presupuesto de defensa de los países.

No obstante en el caso de los Estados Unidos, en el año 2010 se ha notado una reducción del número de contratos en seguridad y defensa respecto de 2009 del 22%, lo cual llama la atención sobre lo que puede estar ocurriendo en otros países⁽²⁵⁾. Más aún, el cambio de la situación estratégica hacia amenazas distintas de las que se enfrentaban hace tan sólo unos cuantos años, implica que se den también cambios en el tipo de productos que demandan las fuerzas armadas de los países. De esta manera, se ha ido pasando de necesitar, por ejemplo, grandes plataformas aéreas con un coste muy elevado, a pequeños UAV cuyo coste es menor y además no supone riesgos en términos de vidas. En general los programas de elevada duración y coste tienden a ser sustituidos por otros más cortos, cuya factura sea menor y la obsolescencia tecnológica no suponga una carga que sea necesario afrontar después de un número de años sin que además, se haya completado el programa, lo cual supone incrementos adicionales en los costes.

Si se trata de vislumbrar los riesgos a que se enfrenta la seguridad, que se encuentran vinculados a los efectos que la crisis económica está generando en la industria de defensa de los países, es necesario señalar algunos aspectos. En primer lugar, puede generarse un deterioro de las capacidades operativas vinculadas a unos menores niveles de exigencia tecnológica unidos a la realización de ahorros en costes, lo cual implicaría, a su vez, una menor capacidad de generación de nuevas tecnologías en el medio y largo plazos. En segundo lugar, el desarrollo de algunas de las tecnologías duales se vería frenado por la falta de investigación en el ámbito militar, que es uno de los orígenes de numerosas tecnologías de aplicación civil. En tercer lugar, el tejido industrial que se encuentra alrededor de los grandes contratistas se vería cercenado, lo cual implicaría reducciones en la generación de renta y empleo, más allá de los efectos de spillover tecnológico que se perderían. En estas situaciones, aquellos países que muestran importantes crecimientos de su economía, poseen además capacidad para realizar inversiones en I+D que permitan el desarrollo de nuevas tecnologías, lo cual les puede situar a la vanguardia de las capacidades en seguridad y defensa en un plazo de tiempo relativamente corto⁽²⁶⁾.

Particularmente importante es el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones seguras. Una parte sustancial de la seguridad tiene que ver con la capacidad de acceso a la información y la robustez de los sistemas

⁽²⁵⁾ Información obtenida de www.usaspending.gov. Consultado el 24 de enero de 2011.

⁽²⁶⁾ Este puede ser el caso de Brasil o China. Este último país muestra crecimientos del gasto en defensa desde hace varios años que se encuentran por encima del 10% del PIB, (siendo en 2010 casi 78.000 mill. de dólares), mientras que Brasil acumula cerca la mitad del gasto que se realiza en América Latina.

de control de posibles ataques informáticos, que buscan desestabilizar infraestructuras básicas (críticas, en términos militares), obtener información o realizar espionaje industrial. Por ello es importante mantener un elevado nivel tecnológico en este ámbito, el cual se sustenta en su mayor parte en la industria⁽²⁷⁾.

Algunos datos apuntan hacia una preocupante orientación en el caso de la Unión Europea. Así, según la EDA, la inversión en equipamiento e I+D se ha reducido entre 2008 y 2009 en un 2,39%, mientras que la investigación tecnológica (subconjunto de la I+D), ha caído un 8% en ese mismo período. Algo similar ocurre en las actividades tecnológicas que se realizan en colaboración con otros países, aunque en este caso la contracción ha sido mucho mayor, alcanzando cifras superiores al 22%.

La crisis está modificando la estructura de la industria de defensa internacional. Está acentuando y acelerando las fusiones y adquisiciones que se venían realizando desde hace años, ya que es la forma de reducir costes y duplicidades y elevar el tamaño frente a los competidores. Pero esta situación no sólo se observa entre empresas del mismo país, sino entre empresas de distintos países. En numerosos casos, hay ciertas resistencias a la entrada de capital extranjero en el sector de la defensa, debido a cuestiones de seguridad⁽²⁸⁾. No obstante y, particularmente en el caso de la Unión Europea, estas reticencias tienen más que ver con la capacidad para controlar mercados nacionales por parte de empresas extranjeras que pueden expulsar del mercado a los productores autóctonos.

Por otro lado, la necesidad de entrar en otros mercados impone una seria estrategia exportadora, como vía de reducir la dependencia de los presupuestos de un único país, así como la búsqueda de nichos de mercado (particularmente para las PYME), que permita una mayor diversificación de la oferta de productos y servicios. En este sentido la diversificación entre las producción civil y militar trata de suavizar las crisis presupuestarias.

Desde la perspectiva de la demanda, la situación de monopsonio o de situaciones cercanas a él, implica que los ministerios de defensa poseen un cierto poder de negociación, lo cual utilizan en su favor reduciendo los márgenes que ofrecen a

⁽²⁷⁾ Algunos países han desarrollado programas cuyo objetivo es incrementar la seguridad de la industria frente a diversas amenazas. Este es el caso de Australia y su Defence Industry Security Program (DISP).

⁽²⁸⁾ Ya en 1996 los Estados Unidos realizaron un análisis y pusieron limitaciones al acceso a cierta información de empresas controladas por capitales extranjeros, aduciendo posibles problemas de seguridad. Véase UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE, *Defense Industrial Security: Weaknesses in U.S. Security Arrangements With Foreign-Owned Defense Contractors* (Chapter Report, 02/20/96, GAO/NSIAD-96-64).

los contratistas, en línea con la caída de los presupuestos, o incluso cuando esta caída no se haya producido, como forma de mejorar la posición en relación a la eficiencia en el uso de los recursos. Así los beneficios⁽²⁹⁾ obtenidos por las empresas se verán minorados, lo que unido a las restricciones de crédito existentes, generan una contracción adicional en las inversiones.

■ CRISIS ECONÓMICA Y TERRORISMO

Es habitual concebir que el terrorismo posee efectos sobre la actividad económica de los países, a través de la reducción de la actividad general, de la desviación de flujos comerciales o de la reducción de las inversiones extranjeras. Sin embargo, no es tan normal preguntarse acerca de los efectos que la crisis económica provoca en la actividad terrorista y la evidencia existente es relativamente escasa.

Algunos estudios apuntan a que existe una relación significativa entre la evolución económica y la actividad terrorista, de manera que cuando se dan períodos de recesión esta actividad aumenta⁽³⁰⁾, si bien con un retraso, de forma que entre la reducción del ciclo y el incremento de actos terroristas existe lag temporal. Un resultado diferente se obtiene si se analiza cual es el efecto del crecimiento económico sobre el terrorismo, ya que en este caso el efecto es prácticamente inexistente. Siendo así, las políticas de expansión de la renta no generan efectos en la reducción del terrorismo, mientras que las situaciones de depresión económica si.

Por ello en una situación como la actual es esperable un repunte de la actividad terrorista. En el gráfico 5 se observa cómo la evolución ha sido dispar entre las diversas áreas del mundo, de manera que en África el crecimiento ha sido muy superior al del resto de las zonas, mientras que en Oriente Medio y el Sur de Asia, zonas también muy conflictivas, muestran un crecimiento más moderado. En definitiva, en términos absolutos, se ha pasado de 11.153 a 11.770 ataques, con un crecimiento del riesgo terrorista de un 5,5% entre los años 2006 y 2008. La falta de libertades es el otro factor común a los países que se sitúan en las regiones que muestran un mayor crecimiento de la actividad terrorista. De la unión de ambos factores resulta una probabilidad más acusada de padecer ataques terroristas, pero esto no es privativo de los países más pobres⁽³¹⁾.

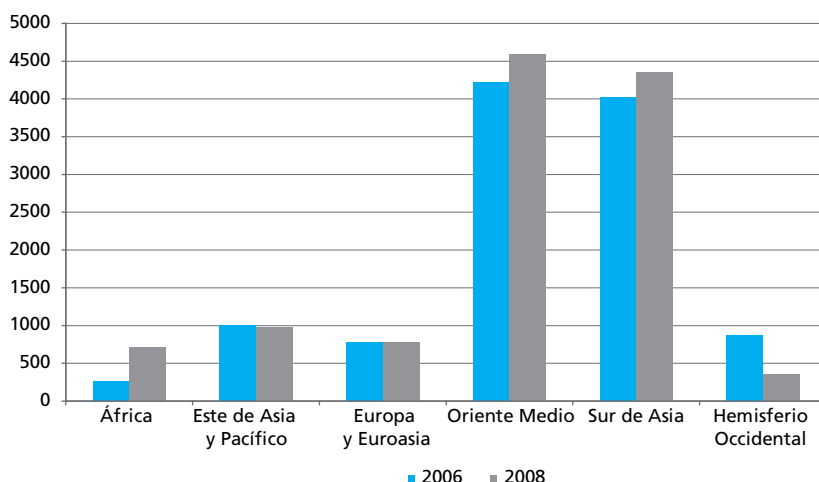
⁽²⁹⁾ Un análisis de los factores que afectan al beneficio de las empresas de defensa se encuentra en FONFRÍA, Antonio. y CORREA-BURROWS, Paulina "Effects of military spending on the profitability of the Spanish defence contractors", *Defence and Peace Economics*. Vol. 21, nº 2, 2010. 177-192. En él se concluye que las actividades tecnológicas vinculadas a los contratos con Defensa son un factor explicativo fundamental en la obtención de beneficios.

⁽³⁰⁾ Véase ARAZ-TAKAY, Bahar, ARIN, Peren y OMAI, Tolga "The endogenous and non-linear relationship between terrorism and economic performance: Turkish evidence", *Defence and Peace Economics*, vol. 20, nº 1, 2009, 1-10.

⁽³¹⁾ La cuestión que surge aquí es si el origen del terrorismo es nacional o internacional, de manera que si las situaciones de crisis muestran un efecto interno que es más acusado que el externo, el terrorismo internacional se reduciría frente al nacional. Sin embargo no hay una evidencia clara sobre este tema.

Gráfico 5

Número de ataques terroristas



LA CRISIS Y LA SEGURIDAD EN ESPAÑA

Los efectos de la crisis económica en España son de una especial relevancia debido a dos conjuntos de factores. Por una parte el mercado de trabajo español se encuentra en una situación de debilidad debido a factores estructurales que se vienen arrastrando desde hace años y a los que es necesario poner fin. Así, la elevada temporalidad, la estructura de incentivos a la contratación, la propia estructura sectorial sobre la que se basa gran parte del crecimiento económico (construcción y servicios orientados al consumo), han implicado el ajuste vía empleo más intenso de la Unión Europea. El segundo factor tiene que ver con las ventajas sectoriales que muestra la economía española. A lo largo de las últimas tres décadas se ha ido conformando una estructura económica heredera de la precedente en la cual los sectores tradicionales, esto es, de menor contenido tecnológico e intensivos en el uso de mano de obra de media y baja cualificación, han sido los principales motores del crecimiento. Hoy día, esta situación ha cambiado hacia unos sectores más basados en la explotación de economías de escala, en los cuales el capital humano, físico y tecnológico muestran un carácter más acusado.

Sin embargo, estos cambios no pueden esconder la debilidad que supone un sector de la construcción hiperdesarrollado que concentra un volumen de mano de obra de carácter temporal muy elevado y la falta de potencia de los sectores más intensivos en tecnología que son, al fin y al cabo, los que permiten competir en una economía de elevada internacionalización y generar capacidades de cara al futuro. En definitiva, la situación implica que la economía española se encuentra a mitad de camino entre una estructura que ha de abandonar y

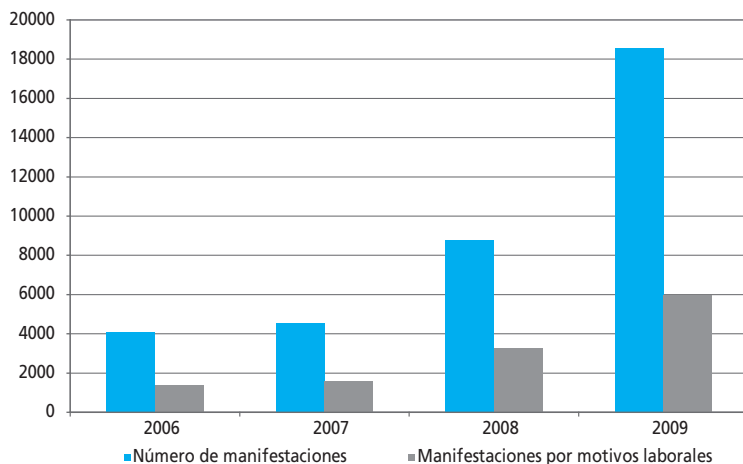
la nueva que es necesario obtener. Es el peor momento para entrar en crisis. No obstante, la crisis puede suponer el punto de inflexión que, a través de los ajustes necesarios otorguen una más sólida y mayor capacidad de crecimiento y creación de empleo⁽³²⁾.

LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL

El problema radica en que los costes de ajuste derivados del tránsito entre ambos modelos están siendo extremadamente elevados. Son esos costes los que generan tensiones sociales y problemas de conflictividad. No se puede decir que la seguridad, entendida de manera estricta, se vea afectada, pero sí que la situación genera riesgos que pueden incidir en algunos aspectos relativos a la seguridad. Un claro ejemplo de la incidencia sobre la conflictividad social es la movilización, de manera que se puede aproximar a través de las manifestaciones realizadas durante un año. Como se observa en el gráfico 6, el crecimiento entre los años previos a la crisis y el último año disponible, ha sido muy importante, habiéndose multiplicado el número de manifestaciones por más de tres veces y media. Esta situación implica un descontento social claro frente a diversos aspectos económicos, sociales y políticos.

Gráfico 6

Número de manifestaciones comunicadas



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico del Ministerio del Interior. Varios años.

Si se analiza adicionalmente la incidencia de las manifestaciones por motivos económicos, este estudio ha de reducirse a los laborales a falta de mayor información. De ello se deduce que aunque el peso relativo o incidencia de

⁽³²⁾ Una comparación de los datos del Eurobarómetro de 2010 relativos a España y los que muestra la media de la UE, da como resultado que los españoles perciben un efecto mayor y más negativo de la crisis económica que la media de los ciudadanos europeos (72% frente al 66% de los encuestados).

las manifestaciones laborales sobre el conjunto se ha mantenido estable en el tiempo suponiendo alrededor de un tercio del total, no se puede decir lo mismo respecto de su dinámica. Así el crecimiento de éstas ha sido de un 329% entre 2006 y 2009, lo cual refleja un claro efecto de la crisis económica sobre la conflictividad laboral. Quizás su máxima expresión haya sido la convocatoria de una huelga general en 2010.

Como se ha mencionado anteriormente, la desigualdad social es uno de los detonantes de los conflictos que más se subrayan en los países en vías de desarrollo, pero que también se dan en los países desarrollados. No obstante, en estos últimos sus efectos tienden a ser amortiguados por la existencia de políticas de redistribución de rentas basadas en sistemas impositivos progresivos. Sin embargo, la crisis económica ha generado un claro efecto de retroceso en el acercamiento de la distribución de las rentas en España y en buena parte de los países europeos, de manera que según el último informe del PNUD⁽³³⁾, el índice de Gini⁽³⁴⁾, indicador que cuantifica el grado de desigualdad con el que está distribuida la renta en un país, ha aumentado de 0,32 en 2009 a 0,34 en 2010 en España⁽³⁵⁾.

Generalmente, las desigualdades se incrementan en función del acceso al mercado de trabajo, de forma que a mayor dificultad para encontrar empleo, menor nivel de renta disponible. Esta situación implica que a medida que se extiende el problema por la sociedad se puede originar un efecto negativo sobre la seguridad, de manera que las desigualdades tienden a generar un aumento en la delincuencia⁽³⁶⁾, algo que se constató claramente en la crisis de los 80 y durante la transición a la democracia. Pero no es sólo la delincuencia entendida desde la perspectiva tradicional la que resulta relevante en este ámbito, ya que los delitos económicos, suelen mostrar una tendencia al alza debido a la reducción de las posibilidades de generación de rentas. Así, los delitos fiscales, financieros o el aumento de los flujos de capitales hacia paraísos fiscales, suelen ser vías de general utilización. Tal y como constata el Ministerio de Economía, el número de contribuyentes y la cuota media de cada expediente incoado se han elevado hasta 2005⁽³⁷⁾. Más preocupante es que en 2009 más del 40% de los españoles justificase el fraude fiscal, según el barómetro fiscal del Instituto de Estudios Fiscales (IEF).

⁽³³⁾ PNUD "Informe sobre el desarrollo humano. La verdadera riqueza de las naciones: Camino al desarrollo humano", Nueva York, 2010.

⁽³⁴⁾ El Índice de Gini varía entre 0, equidistribución de la renta, y 1, máxima desigualdad. Suecia es el país con mejor Índice de Gini y posee un valor de 0,23 en 2009.

⁽³⁵⁾ Algunos ejemplos son Francia (de 0,28 a 0,32) o Italia (de 0,33 a 0,36).

⁽³⁶⁾ Véase para el caso de España el trabajo de MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael, MARTÍN, Fernando y DE PEDRAZA, Pablo "Desigualdad y delincuencia: Una aplicación para España", *Papeles de Trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, n° 22, 68.

⁽³⁷⁾ OBSERVATORIO DEL DELITO FISCAL, *Agencia Tributaria y Ministerio de Justicia*, 2006.

■ LOS PRESUPUESTOS DE DEFENSA Y LA SEGURIDAD

España es uno de los países que más ha reducido su presupuesto de defensa dentro de la UE en los últimos años. En relación al PIB, el presupuesto de defensa ha pasado de suponer el 0,77% en 2006 a poco más del 0,6% en 2011. Esa caída supone una reducción, entre el año de mayor presupuesto, 2008, y el año 2011, de alrededor del 15,7%, lo que en términos monetarios supone unos 1.340 millones de euros (gráfico 7). No obstante, los presupuestos han de cumplir con algunos objetivos básicos como garantizar la seguridad de las tropas y mantener la operatividad, proporcionar un mantenimiento adecuado de los sistemas de armas y cumplir con los compromisos con los aliados y con la participación en misiones en el exterior⁽³⁸⁾.

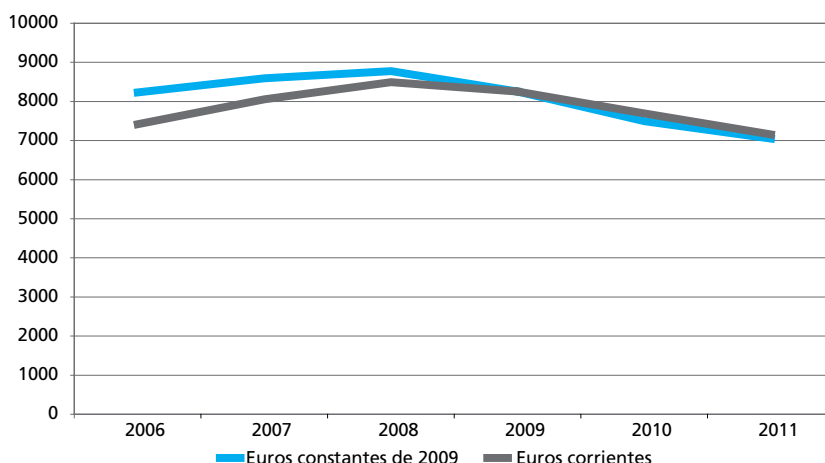
El problema en esta situación de reducción sustancial de los recursos es alcanzar esos objetivos con determinado orden de prioridad. Sin embargo, eso es extremadamente complejo debido a que garantizar la seguridad de las tropas supone la adquisición a la industria de defensa de nuevos y mejores equipos (vehículos con mayor blindaje, por ejemplo), que si bien se han ido adquiriendo durante los últimos años, siguen requiriendo de mejoras, y mantenimiento, al igual que garantizar la operatividad de los equipos en servicio, lo que, de nuevo, implica contratos con la industria. Sin embargo, el volumen de la partida destinada a estos temas (fundamentalmente el capítulo 6 de los presupuestos de Defensa, sobre inversiones), muestra una caída muy sustancial, que entre 2008 y 2011, se cifra en más de un 50%.

Igualmente importante es la reducción que muestra el presupuesto del gasto en I+D. Durante el último decenio, alcanzó su máximo en el año 2007, con un valor superior a los 202 millones de euros, que comparado con los poco más de 73 millones del 2011 supone un recorte superior al 63%. Como es bien sabido, ésta es una de las partidas que sufre más intensamente y de manera más inmediata los avatares de las crisis económicas, tanto en las cuentas públicas, como en las de la mayor parte de las cuentas de las empresas privadas. No obstante, este es un error cuyas consecuencias se pagan a medio y largo plazo, ya que amplía la brecha tecnológica existente entre los países más adelantados, impone un plazo de tiempo creciente en el proceso de convergencia y reduce el know how y la capacidad de acumulación de conocimientos de las instituciones y personas. Todo ello va en detrimento de las capacidades que se pueden generar internamente.

⁽³⁸⁾ Estos son los criterios aportados por la Ministra de Defensa en su comparecencia en la Comisión de Defensa del Congreso de 16 de noviembre de 2010. Lógicamente, estos criterios son los exigibles en cualquier caso, tanto en momentos de austeridad económica, como en los que ésta no sea tan acuciante.

Gráfico 7

Presupuesto de Defensa (miles de mill. de euros)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Oficina de Presupuestos del M° de Defensa

Respecto del presupuesto relativo al Ministerio del Interior, éste ha visto reducirse su asignación entre 2008 y 2011 en un 9,5%, una caída mucho más reducida que en defensa. No obstante, el número de efectivos ha estado elevándose durante los últimos años, lo cual indica que la seguridad es una prioridad marcada tanto por los riesgos del terrorismo nacional e internacional, como por la lucha contra la delincuencia. En este sentido, las reducciones presupuestarias también afectan a la contratación de nuevo personal, por lo que el número de plazas de empleo público para policía y guardia civil se están viendo minoradas.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

El análisis realizado muestra cómo los efectos de la crisis económica y financiera poseen una notoria influencia sobre algunos aspectos de la seguridad, tanto de los países internamente, como del sistema internacional. La globalización se muestra como un hilo conductor, tanto en positivo como en negativo, de estos efectos. Una de las mayores diferencias que se han observado son las que tienen que ver con el diferente grado de desarrollo de los países, de manera que los menos desarrollados muestran una debilidad superior que los países desarrollados. Así, la incidencia de la crisis en distinto ámbitos impone unos efectos amplificados cuando los desequilibrios sociales y económicos son más acusados, cuando se arrastran conflictos o cuando algunos países se encuentran con un elevado poder económico sostenido en el tiempo que puede estimular cierta tendencia hacia los conflictos.

Las reducciones presupuestarias, la caída de la demanda de bienes y servicios industriales, el aumento de las tasas de desempleo, la elevación de los precios del comercio y la reducción de las rentas reales son algunos de los argumentos más contundentes, junto con los antes mencionados, en la explicación de los problemas de seguridad.

El desarrollo de las economías pasa por mantener una elevada estabilidad y cierto grado de certidumbre sobre la posible evolución de los acontecimientos económicos. Hasta ahora, y desde que comenzó la crisis, no se ha cumplido ninguna de esas dos premisas. A esta situación se ha unido la presión que los gobiernos han ejercido sobre las sociedades haciéndoles protagonistas principales en la asunción de los costes necesarios para reflotar la situación. Esto ha generado una contestación social que, en algunos casos ha ido más allá de la queja social y ha terminado en importantes conflictos sociales y políticos. La situación todavía no se ha calmado y los efectos de la crisis aún pueden ser más intensos, lamentablemente.

Capítulo Segundo

LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA: EVOLUCIÓN, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Francisco J. Ruiz González

RESUMEN

La evolución de la arquitectura de seguridad europea desde el final de la guerra fría ha adolecido de la falta de una visión global, que hubiese requerido entender la región euroatlántica como un espacio de seguridad único, que se enfrenta a riesgos y amenazas para la seguridad comunes, frente a los cuales todos los actores clave, sean estados u organizaciones internacionales, deben actuar del modo más coordinado posible. Frente a esa visión unitaria, cada organización de seguridad ha evolucionado con independencia, muchas veces en función de su propia inercia burocrática, hasta dar lugar a sistema hecho a base de "parches", destinado a atajar las crisis concretas conforme surgían, con grandes solapes en competencias, y falta de la necesaria coordinación. No obstante, en la actualidad se ha abierto una ventana de oportunidad que podría dar lugar al definitivo establecimiento de una comunidad de seguridad euroatlántica libre, democrática e indivisible, enraizada en principios y objetivos comunes, y sin líneas divisorias, conflictos, esferas de influencia y zonas con distintos niveles de seguridad.

Palabras clave:

OTAN, UE, OSCE, EEUU, Rusia

Francisco J. Ruiz González

ABSTRACT

The evolution of the European Security Architecture after the end of the Cold War has been ill with a lack of global vision, which would have requested to understand the Euro Atlantic region as a single security space, which faces common risks and threats against security, so all the key actors, being individual states or international organizations, must act as much coordinated as possible to tackle them. In contrast to that single vision, each security organization has evolved independently, many times in accordance with its own bureaucratic inertias, to result in a system made of "patches", focused on dealing with concrete crisis as they developed, with great overlaps in competences, and the lack of the necessary coordination. Nevertheless, nowadays a window of opportunity has been opened, which could give rise to the definitive establishment of a free, democratic and indivisible Euro Atlantic security community, based on common principles and goals, and free of dividing lines, conflicts, spheres of influence and areas with different security levels.

Key words:

NATO, EU, OSCE, USA, Russia.

■ INTRODUCCIÓN

El conjunto de estados que se extienden desde Norteamérica hasta Rusia, a través de Europa, tienen un papel crucial que jugar para estabilizar un orden internacional cada vez más fragmentado y presionado. Esos estados pueden jugar ese papel, sin embargo, sólo si antes transforman su espacio geográfico en una comunidad de seguridad genuinamente inclusiva y vibrante. De fallar en esa transformación, esta contribución vital se perdería. Es más, de fallar en esa transformación, el área euroatlántica permanecerá como víctima potencial de sus propias tensiones internas y conflictos no resueltos. Y, de fallar en esa transformación, los estados euroatlánticos y sus organizaciones adoptarán respuestas no óptimas, cuando no inadecuadas, a los retos para la seguridad del siglo XXI: desde la amenaza creciente de proliferación nuclear a la amenaza del ciberespacio; de la devastación catastrófica del terrorismo a los estragos del tráfico de drogas y la amenaza de las pandemias. Fallando en esa transformación es, sin embargo, exactamente donde nos encontramos ⁽³⁹⁾.

Son múltiples los análisis individuales de las políticas de seguridad de los actores clave de la región euroatlántica ⁽⁴⁰⁾, esto es, los Estados Unidos (EEUU), la Federación Rusa, y la Unión Europea (UE) ⁽⁴¹⁾, así como aquellos en los que se estudian las organizaciones internacionales en las que esos actores participan. También son frecuentes los trabajos sobre las asociaciones y cooperaciones entre estados, o de una organización con las restantes. Sin embargo, no lo son tanto los estudios sistémicos sobre el conjunto de la arquitectura de seguridad europea, entendida como un espacio único, enfrentado a los mismos retos y amenazas, con intereses por tanto comunes, y cuya actuación y respuesta al arco de inestabilidad que se extiende más allá de sus límites geográficos debería estar lo más coordinada posible.

Sin remontarse demasiado en el tiempo, es posible constatar lo sencillo que habría resultado el estudio de esta cuestión durante el periodo de la guerra fría: la arquitectura de seguridad europea se sustentaba en dos actores principales, los EEUU y la Unión Soviética (URSS), cada uno de los cuales lideraba una organización de defensa colectiva frente al bloque rival, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia, que dialogaban ocasionalmente, y tan sólo a partir de 1975, en el marco de la Conferencia para

⁽³⁹⁾ Cita del documento *Why Euro-Atlantic unity matters to world order*, disponible en la dirección web http://carnegieendowment.org/files/EASL_StatementNov10_FINAL1.pdf, elaborado por la llamada "Iniciativa de Seguridad euroatlántica" del Carnegie Endowment for International Peace, en la que participan personajes tan ilustres como Sam Nunn, Wolfgang Ischinger, Igor Ivanov y Robert Legvold.

⁽⁴⁰⁾ En este capítulo se denomina "región euroatlántica" al espacio geográfico abarcado por los 56 estados partícipes de la OSCE.

⁽⁴¹⁾ En un ejercicio consciente de voluntarismo, no exento de cierto exceso de optimismo, en este capítulo se tratará a la UE como un ente único que asume, en defensa de los intereses comunes de los estados miembros, el papel de actor global al que las nuevas herramientas incluidas en el Tratado de Lisboa pretenden contribuir.

la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Existían otras organizaciones de carácter exclusivamente económico, como el Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON) que agrupaba a las naciones comunistas, o la Comunidad Económica Europea (CEE), y por último una organización de defensa “durmiente”, la Unión Europea Occidental (UEO), con origen en el Tratado de Bruselas de 1948, pero de limitadas capacidades prácticas.

Este sistema bipolar, relativamente sencillo y estable, se colapsó por completo en el periodo que va de la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 a la disolución de la URSS el 8 de diciembre de 1991 ⁽⁴²⁾. Ante estos acontecimientos, la solución en apariencia más lógica hubiese implicado la disolución de la OTAN, como ha ocurrido históricamente con las alianzas cuando ya no existe el enemigo frente al que se crearon ⁽⁴³⁾, y el convertir a la CSCE en la piedra angular de las relaciones de seguridad en la zona, en base a los principios del “Acta final de Helsinki” de 1975. Entre otros motivos, porque agrupaba a todos los estados de la región, facilitaba un inmediato acceso a los nuevos países independientes que iban surgiendo más allá del telón de acero, y tenía un enfoque de la seguridad que incluía tres “cestas” (la político-militar, la económico-ecológica y la humana), lo que le otorgaba un marco de actividad muy amplio.

Sin embargo, ese no fue el camino elegido: la CSCE aprobó la “Carta de París para la nueva Europa” en noviembre de 1990, iniciando así el camino hacia su conversión en Organización, con una gran potenciación de la “cesta” humana; la OTAN se reinventó a sí misma en la cumbre de Roma de noviembre de 1991, con la aprobación de un nuevo concepto estratégico; la Comunidad Europea se convirtió en el “primer pilar” de la nueva Unión Europea (UE) con la firma del “Tratado de Maastricht” en febrero de 1992, por el que se creaba un “segundo pilar” dedicado a la Política de Exteriores y de Seguridad Común (PESC); por último, la Federación Rusa intentó imponer, en el marco de la CEI, un modelo de seguridad cooperativa, con la Organización de Seguridad Colectiva (OSC) como brazo armado. Ese periodo de 1990 a 1992 será, por tanto, la primera referencia a la hora de estudiar la evolución de la arquitectura de seguridad europea hasta nuestros días.

A pesar de la visión entonces imperante de que se había alcanzado el “fin de la historia” en las relaciones internacionales, con la definitiva victoria de los valores occidentales, inmediatamente surgieron todo tipo de conflictos e inestabilidades, basados en viejas disputas, choques étnicos y religiosos, y reclamaciones fronterizas. En la región euroatlántica se produjeron enfrentamientos armados tanto en el desmembramiento de Yugoslavia como en

⁽⁴²⁾ Ese día los presidentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia fundaron la Comunidad de Estados Independientes (CEI), con la firma de la “Declaración de Belovezhskaya Pusha”, a la que se unirían el día 21 el resto de Repúblicas, excepto las tres bálticas y Georgia, con la firma de la “Declaración de Alma-Ata”, dando fin a 74 años de historia del régimen soviético.

⁽⁴³⁾ WALTZ Stephen, “Why Alliances endure or collapse?” *Strategy and Force Planning*, Naval War College Press, Newport, RI, 2004, chapter 21.

el de la propia URSS. En los Balcanes, la actuación occidental vino a validar el modelo adoptado, ya que tuvo que ser la OTAN con sus intervenciones armadas la que pusiera fin a las guerras de Bosnia (1995) y Kosovo (1999), ante la impotencia de la UE y de la OSCE. En el caso de las ex repúblicas soviéticas, fue la Federación Rusa la que tomó la iniciativa, ante la inoperancia de la OSC, y en el periodo 1992-1995 logró frenar la mayoría de los conflictos armados, con soluciones de compromiso que no harían sino aplazar los problemas al futuro.

Se llegó de ese modo al importante año 1999. En marzo se incorporaban a la OTAN tres países del antiguo Pacto de Varsovia (Polonia, República Checa y Hungría); en abril, en pleno conflicto de Kosovo, la Alianza aprobó un nuevo concepto estratégico para sustituir al de 1991; en junio, el Consejo Europeo de Colonia hizo suyas las conclusiones de la cumbre franco-británica de Saint-Malo ⁽⁴⁴⁾, dando lugar al nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) como parte del entonces segundo pilar de la UE; en agosto, Vladimir Putin fue nombrado primer ministro ruso, y se reanudaron en septiembre las hostilidades en Chechenia; en noviembre, la OSCE celebró la cumbre de Estambul, en la que se aprobó la “Carta de Seguridad Europea” y se formuló el concepto de la “Plataforma sobre Seguridad Cooperativa”, con objeto de reforzar la coordinación con las demás organizaciones regionales relacionadas con la seguridad.

Con todo, el periodo de indefinición estratégica que representaron los años 90 finalizó de un modo igual de inesperado como lo hizo la guerra fría, ya que los atentados del 11 de septiembre de 2001 tuvieron un impacto de magnitud similar a la de la caída del muro 12 años antes. El nuevo escenario estratégico puso de manifiesto las deficiencias del modelo de arquitectura de seguridad europea en vigor, tal y como los actores clave de la región lo habían concebido en 1999, y los esfuerzos por superarlas y la evolución de la situación no fueron precisamente exitosos: sustitución de la OTAN por “coaliciones de voluntarios” como herramienta preferente de acción internacional de los EEUU; crisis del vínculo trasatlántico tras la invasión de Irak en 2003; paralización de la cooperación estratégica entre la OTAN y la UE/PESD tras las ampliaciones de 2004; enfrentamiento abierto de Rusia con Occidente en el segundo mandato de Putin; y, como consecuencia de todo ello, una irrelevancia casi total de la OSCE, ante las posturas divergentes en su seno de los actores clave. Se podría considerar la breve guerra de Georgia en agosto de 2008 el cenit de todas esas tendencias negativas.

No obstante, en la actualidad se ha abierto una ventana de oportunidad que podría dar lugar al definitivo establecimiento de una comunidad de seguridad euroatlántica libre, democrática e indivisible, enraizada en principios y objetivos

⁽⁴⁴⁾ En la declaración conjunta a la conclusión de la cumbre se afirmaba que “...la Unión debe tener la capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, a fin de responder a las crisis internacionales”.

comunes, y sin líneas divisorias, conflictos, esferas de influencia y zonas con distintos niveles de seguridad. Las razones son: la nueva administración Obama en los EEUU desde febrero de 2009, con una visión más multilateral del mundo y la “puesta a cero” de sus relaciones con Rusia; la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de la UE en diciembre de ese mismo año, con las nuevas herramientas para la acción exterior; la cumbre de Lisboa de la OTAN en noviembre de 2010, con la aprobación de un nuevo concepto estratégico que sustituye al de 1999; la cumbre de Astana de la OSCE en diciembre de 2010, primera a nivel de jefes de estado y de gobierno desde la de Estambul; y el proyecto modernizador del presidente Medvedev en la Federación Rusa, por contraste con las posturas de fuerza de la etapa Putin orientadas a recuperar su estatus de gran potencia.

En resumen, el objetivo de esta nueva etapa debería ser el devolver el foco a las cuestiones internas de la seguridad europea, a la que se ha llegado a llamar un “negocio inacabado” ⁽⁴⁵⁾, para poner en orden en primer lugar nuestra propia región, y de ese modo estar en mejores condiciones de afrontar los múltiples retos provenientes del exterior.

■ EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

El contexto estratégico es un sistema complejo, donde las interacciones entre actores y variables aceleran su evolución y dificultan su previsibilidad. Si hay un periodo en la historia reciente en el que se haya producido un cambio radical en el contexto estratégico a nivel mundial este ha sido, precisamente, el asociado al colapso de la URSS y del sistema bipolar surgido tras el final de la II guerra mundial, que durante cuatro décadas había condicionado por completo las relaciones internacionales. Los efectos de ese colapso se vieron intensificados por dos factores: lo inesperado de los cambios y la rapidez con que se produjeron.

■ La CSCE y la “Carta de París para una nueva Europa” de 1990

El fin de la guerra fría trajo como consecuencia, en el ámbito de la CSCE, la firma de la “Carta de París para una nueva Europa” ⁽⁴⁶⁾, aprobada el 21 de noviembre de 1990. Sus principios fundamentales son que la democracia es el único sistema de gobierno posible, la plena adopción de la economía de mercado, y la potenciación de la “cesta” humana que llevaría a afirmar el irrevocable compromiso de los estados participantes con sus objetivos ⁽⁴⁷⁾, con

⁽⁴⁵⁾ LARRABEE F. Stephen, “European Security: unfinished business in Europe”, *Issues* num. 33, European Union Institute for Security Studies, October 2010, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/n33.pdf>.

⁽⁴⁶⁾ Disponible en http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_es.pdf.

⁽⁴⁷⁾ Lo que habría de plasmarse en el documento final de la reunión de Moscú de 1991, dedicada expresamente a la “dimensión humana” de la CSCE, disponible en http://www.osce.org/documents/odihr/1991/10/13995_en.pdf.

la explícita declaración de que esas cuestiones dejaban de ser asuntos internos de exclusiva responsabilidad nacional.

Por lo que respecta a la “cesta” político-militar, la Carta contiene importantes principios definitorios de esa nueva época: la plena adhesión a la Carta de la ONU y al decálogo de Helsinki de 1975⁽⁴⁸⁾, la renuncia al uso de la fuerza contra la independencia e integridad territorial de los estados partícipes, y el desarrollo de mecanismos para la resolución de conflictos por medios pacíficos.

Entre los avances en la seguridad compartida ya producidos se citan la firma por 22 estados del Tratado FACE (Fuerzas Armadas Convencionales en Europa) para la reducción de los arsenales militares, el establecimiento de las medidas de construcción de la confianza mutua (CBSM, en siglas en inglés), el acuerdo sobre la reunificación alemana firmado en Moscú el 12 de septiembre de 1990, y la afirmación de que ambos lados del Atlántico deben estar unidos a la hora de responder a los nuevos retos para la seguridad, en base a una herencia común y a unos valores compartidos.

Según la Carta, esos nuevos retos, cuando la posibilidad de un conflicto armado en Europa había disminuido, incluían actividades como la presión exterior, coerción y subversión contra la soberanía e integridad territorial de los estados; los métodos y tácticas criminales del terrorismo; y el tráfico de drogas. Para afrontarlos, la CSCE no sólo buscaría el modo efectivo, por medios políticos, de prevenir el surgimiento de conflictos, sino que también definiría los mecanismos apropiados, de acuerdo con la ley internacional, para su resolución pacífica una vez iniciados.

■ La OTAN y el “Concepto Estratégico” de Roma de 1991

La OTAN supo adaptarse a los frenéticos cambios del periodo 1989-1991, en un exitoso ejercicio de “reinención” que vino a garantizar su propia supervivencia con independencia de la evolución del entorno, de modo que en el momento de la desaparición del Pacto de Varsovia y de la propia URSS ningún aliado llegase a plantearse seriamente su supresión. Así, ya en la cumbre de Londres de julio de 1990 se esbozó la línea principal del concepto estratégico que se aprobaría en Roma el 8 de noviembre del año siguiente: el refuerzo del carácter político de la Alianza, sin abandonar la defensa colectiva.

⁽⁴⁸⁾ Decálogo de Helsinki: 1. Igualdad soberana entre los partícipes, con respeto de los derechos inherentes a la soberanía; 2. Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza; 3. Inviolabilidad de las fronteras; 4. Integridad territorial de los estados; 5. Arreglo de las controversias por medios pacíficos; 6. No intervención en los asuntos internos; 7. Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia; 8. Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos; 9. Cooperación entre los estados; 10. Cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el derecho internacional.

El punto fundamental del concepto estratégico de 1991⁽⁴⁹⁾ (en adelante, CE-1991) fue la identificación del nuevo entorno de seguridad: la Alianza ya no se enfrentaba a la amenaza de un enemigo tradicional (pto. 7), sino a riesgos, retos e incertidumbres, que tenían un carácter multifacético y multidireccional, más difíciles de predecir y valorar (pto. 8), y que podrían provocar enfrentamientos armados que afectaran a la seguridad de los aliados (pto. 9). En concreto, se citan como riesgos (pto. 12) la proliferación de armas de destrucción masiva, la interrupción del flujo de recursos vitales, y las acciones de terrorismo y sabotaje. Para afrontarlos, la OTAN debía adoptar una visión más amplia de la seguridad, que incluyese, además de la defensa colectiva (pto. 30), el dialogo político (pto. 28) y la cooperación (pto. 29).

Otra cuestión destacable del CE-1991 es la referida a las tareas fundamentales de la Alianza, con el objetivo último de cumplir con el invariable propósito de la OTAN⁽⁵⁰⁾, y que eran (pto. 20):

- Ser uno de los fundamentos de un entorno de seguridad estable en Europa, basado en la democracia y la resolución pacífica de disputas;
- Servir, de acuerdo al Art. 4 del Tratado de Washington, como foro trasatlántico de consultas sobre cuestiones que afecten a intereses vitales;
- Disuadir y defender el territorio de cualquier estado miembro frente a una amenaza de agresión;
- Preservar el balance estratégico en Europa.

■ La UE, el Tratado de Maastricht de 1992, y el “segundo pilar” de la PESC

El proceso de construcción europea se ha venido desarrollando mediante un método funcional de integración progresivo, en la medida en que el desarrollo de una competencia lleva a avances en las otras⁽⁵¹⁾. En el caso de la Política de Exteriores y Seguridad Común (PESC), heredera de la Cooperación Política Europea (CPE) puesta en marcha en los años 70, las sucesivas fases de coordinación-cooperación-integración se han mantenido bajo la tutela del proceso intergubernamental, esto es, en manos de los estados miembros y no de las instituciones comunitarias como la Comisión o el Parlamento Europeo, lo que lógicamente ha limitado su desarrollo con respecto a, por ejemplo, la dimensión económica.

Una vez más, los cambios en el entorno fueron el catalizador que movió a los entonces 12 miembros de la CEE a incluir alguna modalidad de política exterior y de seguridad en la futura Unión. En ese sentido, Francia y Alemania

⁽⁴⁹⁾ Disponible en http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm.

⁽⁵⁰⁾ El propósito esencial de la OTAN, conforme al Tratado de Washington de 1949, es la salvaguarda de la libertad y seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares, de acuerdo con los principios de la Carta de la ONU.

⁽⁵¹⁾ ARTEAGA MARTÍN, Félix, *La Identidad Europea de Seguridad Europea*, Política Exterior Biblioteca Nueva, Madrid 1999, pg. 22.

enviaron una carta el 18 de abril de 1990 a la presidencia semestral irlandesa para crear una Conferencia Inter-Gubernamental (CIG) que abordara la PESC. Sin embargo, el consejo extraordinario de Dublín del 28 de abril de ese año puso en evidencia la falta de un criterio común sobre el alcance y diseño que esa PESC debería tener, por lo que hasta el consejo de Roma de octubre no se puso en marcha la CIG sobre la unión política, lo que condujo a la cumbre de Maastricht y a la firma del Tratado de la UE (TUE)⁽⁵²⁾ a principios de 1992.

Aunque el TUE afirmaba que se asumían “todas las cuestiones relativas a la seguridad de la UE, incluida la definición, en un futuro, de una política de defensa común que pudiera conducir, en su momento a una defensa común” (artículo J4.1), el resto del título V no menciona las cuestiones de defensa, salvo para excluirlas expresamente de los procedimientos de adopción de las “acciones comunes” del artículo J3, o para “subcontratarlas” en la UEO, en estado de hibernación desde 1955 pero que se había revitalizado con la “Declaración de Roma” de 1984 y la “Plataforma de la Haya” de 1987⁽⁵³⁾, a la que se la UE solicitaba “que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa” (artículo J4.2).

Además, el artículo J4.4 confirmaba que la política de la UE “no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados estados miembros, respetará las obligaciones derivadas para determinados estados miembros del Tratado del Atlántico Norte, y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco”, lo que consagraba el carácter de subordinación de la PESC con respecto a la OTAN, y su falta de vocación para constituir una alternativa exclusivamente europea.

■ Fortalezas y debilidades de la arquitectura de seguridad europea en 1992

Lo primero que se constata es que la OTAN en 1992, de facto, seguía ocupando el papel central del sistema, gracias a la aprobación del CE-1991. En ese documento se afirmaba que la CSCE, como resultado de la cumbre de París, había creado nuevas instituciones y proporcionaba “un marco contractual para consultas y cooperación que puede jugar un papel constructivo, complementario de los de la OTAN y del proceso de integración europea, para preservar la paz” (pto. 4). Una cuestión a plantear es dónde radicaba esa complementariedad, ya que al añadir el dialogo político y la cooperación a su función básica de defensa colectiva, lo que la Alianza hizo fue asumir competencias que la CSCE ya ejercía en un marco geográfico mucho más amplio.

⁽⁵²⁾ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.

⁽⁵³⁾ La “Declaración de Roma” pretendía trabajar en la definición de una identidad europea de la seguridad y en la gradual armonización de las políticas de defensa de los miembros de la UEO, mientras que la “Plataforma de la Haya” afirmaba que la construcción de una Europa integrada permanecería incompleta en tanto no incluyera su seguridad y defensa, y a la vez que reafirmaba la indivisibilidad de la seguridad de la OTAN, expresaba la resolución de fortalecer el pilar europeo de la Alianza.

Por si quedaran dudas del papel de centralidad que la OTAN se arrogaba, en el CE-1991 se afirmaba que la Alianza “es el foro esencial para consultas entre los aliados y para alcanzar acuerdos que lleven a compromisos de seguridad y defensa de sus miembros” (pto. 21). Una consecuencia clara es que, bajo esa premisa, el objetivo de una Europa “unida y libre” también recogido en el texto quedaba desvirtuado, ya que los países partícipes de la CSCE/no-miembros de la OTAN quedaban excluidos de un ámbito clave de decisión. Por tanto, a la vez que los aliados reconocían que la persistencia de nuevas divisiones políticas, económicas y sociales a lo largo del continente podría llevar a una inestabilidad futura, se perpetuaba una clara división entre estados.

La realidad subyacente es que la *raison d'être* de la OTAN y su continuidad precisaban de la existencia de una amenaza militar convencional, y ésta sólo podía estar representada por la URSS (y posteriormente por Rusia). Por ello, en el CE-1991 se afirma que “en el caso particular de la URSS [...] sus fuerzas convencionales son significativamente mayores que las de cualquier otro estado europeo, y su gran arsenal nuclear es comparable sólo con el de los EEUU. Esas capacidades deben ser tenidas en cuenta si la estabilidad y seguridad de Europa deben ser preservadas” (pto. 10). Difícilmente podría establecerse un espacio de seguridad único, si la principal amenaza tradicional para la OTAN procedía precisamente de uno de los estados clave de la región.

Por lo que respecta a la incipiente PESC de la UE, en el CE-1991 de la OTAN se afirma que “El que los países de la Comunidad Europea estén trabajando hacia el objetivo de una unión política, incluyendo el desarrollo de una identidad de seguridad europea, y la mejora del papel de la UEO, son importantes factores para la seguridad de Europa [...] el fortalecimiento del pilar europeo dentro de la Alianza no sólo servirá a los intereses de los Estados europeos, sino que reforzará la integridad y efectividad del conjunto de la Alianza” (pto. 2). Con esta afirmación se constata, tanto el mencionado papel de subsidiariedad de la PESC, como el hecho de que en aquella época la UEO era percibida, simultánea y contradictoriamente, como el componente defensivo de la UE (por la Unión), y como el pilar europeo de la OTAN (por la Alianza).

Como no podría ser de otro modo, la postura de los EEUU resultaba decisiva sobre el modelo a adoptar. La administración de George H. W. Bush era calculadamente ambigua con respecto al desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa (IESD), ya que a la vez que en el marco de la OTAN se saludaban los esfuerzos europeos de desarrollo de la citada identidad⁽⁵⁴⁾, los estadounidenses prevenían a sus aliados contra el intento de crearla mediante la redefinición o limitación del papel de la OTAN, o de subordinar la UEO al Consejo Europeo. Esta postura ambivalente, como se comprobará, ha sido una constante hasta nuestros días.

⁽⁵⁴⁾ Declaración de Londres sobre una Alianza Atlántica transformada, de 6 de julio de 1990, http://www.nato.int/cps/en/SID-754BB359-18AEB009/natolive/official_texts_23693.htm.

El resumen es que se prefirió mantener la pluralidad de instituciones interrelacionadas en la arquitectura de seguridad europea, antes que agruparlas en una superestructura única, como en principio pudo plantearse que sería la solución óptima⁽⁵⁵⁾. Así, en la “Declaración sobre paz y cooperación” tras la cumbre de la OTAN de Roma de 1991, se afirmaba que “Los retos a los que haremos frente en esta nueva Europa no pueden ser asumidos globalmente por una sola institución, sino solamente en un marco de instituciones interrelacionadas. Consecuentemente, estamos trabajando para una nueva arquitectura de seguridad europea en la cual la OTAN, la CSCE, la CE, la UEO y el Consejo de Europa se complementen unos a otros”.

La principal debilidad de este modelo radica en que la pretendida complementariedad, en la práctica, se convirtió desde los primeros años 90 en solapes funcionales de todo tipo, lo que generaría las lógicas fricciones en el sistema, y que el papel central de la OTAN en términos de “seguridad dura” sólo podría ser aceptable para los no-aliados si existía una perspectiva de ingreso futuro en la Alianza, lo que inicialmente se pospuso con la adopción de formas limitadas de cooperación política, como el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC, en siglas en inglés), constituido el 20 de diciembre de 1991.

■ LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

Las principales crisis que tuvo que afrontar la arquitectura de seguridad europea, conforme a como quedó diseñada al finalizar la guerra fría, fueron producto de los enfrentamientos armados provocados por la desintegración de Yugoslavia y de la URSS.

En el caso de Yugoslavia, en verano de 1991 la guerra de los diez días de Eslovenia y el comienzo de la guerra en Croacia pusieron de evidencia la incapacidad de la CSCE para impedir el conflicto o gestionar la crisis, a pesar de la activación de los mecanismos preventivos de que disponía; por lo que respecta a la CE, la CPE demostró sus limitaciones cuando Alemania reconoció unilateralmente la independencia de ambas naciones en diciembre de 1991. El intento de la presidencia holandesa de la CE y alemana de la UEO de enviar, en septiembre de 1991, una fuerza militar a la zona para proteger a los observadores desplegados se saldó con un rotundo fracaso, y no fue hasta julio de 1992 cuando la UEO ofreció sus medios navales para apoyar el embargo decretado por la ONU.

⁽⁵⁵⁾ El secretario de estado James Baker afirmó en diciembre de 1989, en su discurso “A new Europe, a new Atlanticism: architecture for a new Era”, que la CSCE podría llegar a ser el foro más importante de colaboración Este-Oeste. Por otra parte, era entonces intención soviética (y luego rusa) el convertir a la CSCE en el centro de la coordinación y del proceso de la decisión para las cuestiones de seguridad en la región (Ver Russia, the OSCE, and European Security, del EU-Russia Centre, en http://www.eu-russiacentre.org/wp-content/uploads/2008/10/Review_XII.pdf).

En el caso de la URSS, los enfrentamientos entre pueblos, etnias y entidades político-administrativas derivaban irremisiblemente hacia el conflicto armado. Aunque tanto la “Declaración de Alma-Ata” de 1991 como la “Carta de la CEI” de 1993 consagraban la inviolabilidad de las fronteras, no se reconoció explícitamente la transformación de las divisiones administrativas de la URSS en las fronteras internacionales de los nuevos estados, y al incluir también una referencia al “derecho imprescriptible de los pueblos a la autodeterminación”⁽⁵⁶⁾ se abrió la puerta a procesos de secesión. En este ámbito geográfico la actuación de la OTAN y la Comunidad Europea en el Transdníester (Moldavia), Abjasia y Osetia del Sur (Georgia) y Nagorno-Karabaj (Azerbaiyán) fue meramente simbólica, y el papel de la CSCE se limitó a ofrecer su mediación a las partes, lo que en ninguno de los casos evitó las crisis, y a desplegar pequeñas misiones de observadores.

El empeoramiento de la situación en Bosnia en 1995, con la masacre de civiles en Srebrenica en julio y el bombardeo del mercado de Sarajevo el 28 de agosto, llevó a la OTAN a iniciar “Deliberate Force” el 30 de agosto, campaña de bombardeos aéreos contra objetivos serbios que se prolongó hasta el 20 de septiembre, y que forzó el proceso negociador que culminó en los “acuerdos de Dayton”, firmados el 14 de diciembre de ese mismo año. Esto vino a validar el modelo adoptado, ya que sólo la OTAN (bajo liderazgo de los EEUU) y el uso del instrumento militar fueron capaces de frenar los combates, tras tres años de infructuoso esfuerzo de la comunidad internacional.

Por lo que respecta a los conflictos del espacio post-soviético, el modelo de seguridad cooperativa que Rusia intentó impulsar en el marco de la CEI fue rápidamente dinamitado, lo que la obligó a adoptar una estrategia de primacía a nivel regional, al estar en riesgo sus propios intereses nacionales, interviniendo en mayor o menor medida en todos los conflictos hasta lograr soluciones de compromiso entre las partes. Se puede concluir que las instituciones euroatlánticas (OTAN, UE) se desentendieron en gran medida de esa zona, dejando la tutela de la precaria paz alcanzada a partir de 1995 en manos de la Federación Rusa.

Como consecuencia de estos eventos, las principales adaptaciones que cada organización llevó a cabo fueron:

- La OTAN avanzó hacia la integración de los países del este de Europa⁽⁵⁷⁾, con la creación de la “Asociación por la Paz” (PfP, Partnership for Peace), iniciativa norteamericana aprobada en la cumbre de Bruselas de enero de 1994, por la que se establecían programas de cooperación bilateral con un gran componente militar, en contraste con el limitado diálogo político propio del NACC.

⁽⁵⁶⁾ BLANC ARTEMIR Antonio (2004), *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2004, pg. 34.

⁽⁵⁷⁾ El presidente Bill Clinton, que desde su toma de posesión en enero de 1993 hasta finales de ese año había prestado atención principalmente a las consecuencias de la crisis económica, comenzó a plantear en 1994 que “la cuestión ya no es si la OTAN admitirá nuevos miembros, sino cuando y como”.

- La UE convocó en 1996 una CIG que condujo a la aprobación en el Consejo Europeo de Ámsterdam (junio de 1997) de una modificación del Tratado de Maastricht, en cuya negociación tuvo un papel clave la definición de la relación entre la UE y la UEO, lo que se resolvió con la incorporación al ámbito de la PESD de las llamadas “misiones de Petersberg”⁽⁵⁸⁾.
- La CSCE se transformó en una organización regional de seguridad en mayo de 1993, al amparo del capítulo VIII de la carta de la ONU, y completó su proceso de institucionalización con su cambio de denominación a OSCE en 1995. Sin embargo, en el proceso se centró cada vez más en la dimensión humana, renunciando a ejercer un papel como actor militar de gestión de crisis, y excluyendo de sus competencias la posibilidad de ejecutar operaciones de imposición de la paz.
- Rusia renunció de facto a incorporarse a las instituciones euroatlánticas a partir de diciembre de 1993, y se sumó a las iniciativas de cooperación ofrecidas por la OTAN (el citado PFP, en junio de 1994, y el “Acta Fundacional sobre las relaciones mutuas, cooperación y seguridad entre la OTAN y la Federación Rusa” en mayo de 1997) y la UE (“Acuerdo de Asociación y Cooperación”, firmado en 1994 y que entró en vigor en 1997), además de participar desde enero de 1996 en la fuerza desplegada por la OTAN en Bosnia-Herzegovina (IFOR).

Otro hito importante fue la definición en 1996 del marco formal para las relaciones de la UEO con la OTAN, aprobado por el Consejo del Atlántico Norte (NAC) en Berlín, donde se decidió que la IESD sería desarrollada por la UEO, pero dentro de la Alianza Atlántica.

Esa era la situación a principios del año 1999, segundo hito histórico de referencia, al coincidir en ese año la adopción de modificaciones de calado en las principales organizaciones de seguridad euroatlánticas.

La OTAN en 1999: Cumbre de Washington, nuevo concepto estratégico, y campaña de Kosovo

En abril de 1999, durante la cumbre de Washington que conmemoraba el 50 aniversario de la OTAN, se promulgó un nuevo concepto estratégico⁽⁵⁹⁾ (en adelante CE-1999) para sustituir al de 1991, ante los profundos cambios políticos y de seguridad producidos desde entonces, entre los que se destacan los conflictos de los Balcanes y el firme compromiso de la OTAN para poner fin al sufrimiento humano que crearon (pto. 3).

En el CE-1999, tras reiterar el propósito básico de la OTAN, se varían las tareas fundamentales que la Organización lleva a cabo para garantizarlo (pto. 10):

⁽⁵⁸⁾ Art. J.7.2 del Tratado de Ámsterdam. Las misiones “Petersberg” se aprobaron en el Consejo de Ministros de la UEO de junio de 1992, y constituyeron el marco inicial de la PESD. Se trata de las misiones de ayuda humanitaria, de mantenimiento de la paz, y de respuesta de crisis en las que fuerzas de combate pudieran tomar parte, incluyendo operaciones de imposición de la paz.

⁽⁵⁹⁾ Disponible en http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm.

- Seguridad: Ser uno de los fundamentos de un entorno de seguridad estable en Europa, basado en la democracia y la resolución pacífica de disputas.
- Consultas: servir, de acuerdo al Art. 4 del Tratado de Washington, como foro trasatlántico de consultas sobre cuestiones que afecten a intereses vitales.
- Disuasión y defensa: disuadir y defender el territorio de cualquier estado miembro frente a una amenaza de agresión, de acuerdo con el Art. 5 del Tratado.

Como se constata, estas tres tareas básicas son idénticas a las tres primeras del CE-1991. Por lo que respecta a la cuarta, la preservación del equilibrio estratégico, se subdivide en dos tareas para mejorar la seguridad y estabilidad del área euroatlántica:

- Gestión de crisis: caso por caso y por consenso, y de acuerdo con el Art. 7 del Tratado, contribuir a la prevención de los conflictos y realizar gestión de crisis, incluyendo las operaciones de respuesta a las mismas (CRO, en siglas en inglés).
- Asociaciones: promover la asociación, cooperación y diálogo con otros países del área, para incrementar la transparencia, confianza, y acción conjunta.

En lo referente a los retos y riesgos para la seguridad, se reitera su carácter multidireccional y difícilmente previsible (pto. 20), y se destaca la preocupación por la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento. Los restantes riesgos se agrupan en una única frase: “los intereses de seguridad de la Alianza pueden ser afectados por riesgos de naturaleza amplia, incluyendo los actos de terrorismo, sabotaje y crimen organizado, y por la interrupción del flujo de recursos vitales” (pto. 24). Los acontecimientos de septiembre de 2001 pusieron en evidencia que la OTAN no identificó la verdadera amenaza que suponía el terrorismo de raíz islamista, a pesar de que Osama Bin Laden venía declarando la yihad contra Occidente desde 1996.

En este punto es necesario destacar la relevancia de las operaciones ejecutadas en Kosovo del 24 de marzo al 9 de junio de 1999. A pesar de la ausencia de una resolución previa del Consejo de Seguridad de la ONU (ante el previsible veto de Rusia), la OTAN llevó a cabo una campaña de bombardeos contra la República Federal de Yugoslavia que habría de tener importantes consecuencias para el futuro de la Alianza. Los argumentos de la OTAN para violar la soberanía de un estado-nación representaban un nuevo modelo post-westfaliano de relaciones internacionales, ajeno a la rigidez de los mecanismos de la ONU establecidos durante la guerra fría: el conflicto era una amenaza para la seguridad regional y causó una gran crisis humanitaria; Yugoslavia estaba violando la ley de los conflictos armados; había que proteger a los observadores de la OSCE desplegados sobre el terreno; y, sobre todo, la naturaleza multinacional de la acción y la propia credibilidad de la OTAN proporcionaban la legitimidad denegada por el Consejo de Seguridad⁽⁶⁰⁾.

⁽⁶⁰⁾ Dra. Jane G. DALTON, Conferencia “Ley internacional y recurso al uso de la fuerza”. Naval War College 2005.

■ La UE en 1999: el nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)

La PESD nació a iniciativa de los gobiernos francés y británico, en su cumbre de Saint Malo de 1998, y se ratificó por el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999⁽⁶¹⁾, con el objetivo de lograr una UE “con capacidad para acciones autónomas, respaldadas por fuerzas militares creíbles para intervenir en las crisis internacionales”. Los principios de la PESD incluyen que los países OTAN no miembros de la UE, así como los neutrales y otros estados, podrían participar en las operaciones de gestión de crisis de la Unión, y que se debía asegurar la cooperación y transparencia mutua en las relaciones con la OTAN, fundamento de la defensa colectiva de los aliados.

Otra cuestión importante de la declaración final de la cumbre fue la definición de las estructuras necesarias para el planeamiento y seguimiento de las operaciones, y que incluían el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar, el Estado Mayor Militar, y otros recursos como el Centro de Satélites y el Instituto de Estudios de Seguridad, ambos transferidos desde la UEO. También se estableció que las operaciones de la UE se podrían llevar a cabo con medios de la OTAN o con independencia.

Ya con Javier Solana como alto representante para la PESC/secretario general del Consejo (AR/SG), en diciembre de 2009 se celebró la cumbre de Helsinki⁽⁶²⁾, que estableció las capacidades de que debía disponer la UE para ejecutar sus misiones PESD: los estados miembros debían ser capaces, antes de 2003, de desplegar en un máximo de 60 días y sostener al menos durante un año, una fuerza militar hasta 50.000-60.000 efectivos, capaz de llevar a cabo la totalidad de las misiones Petersberg.

Se puede afirmar que la incapacidad de la UE para actuar de un modo eficaz durante la guerra de Bosnia fue el revulsivo de la iniciativa franco-británica de Saint-Malo; por otra parte, las capacidades militares perfiladas en Helsinki venían a responder a las necesidades de una operación de imposición, y posterior mantenimiento, de la paz similar a la llevada a cabo por la OTAN en Kosovo. Por ello la UE, identificada tradicionalmente como una entidad que prioriza el uso de las herramientas del “poder blando”, estableció en primer lugar las capacidades militares que precisaba, aunque aclarando que para la gestión de las crisis modernas serían también necesarias las correspondientes capacidades civiles.

⁽⁶¹⁾ Conclusiones de la presidencia tras el Consejo de 3 y 4 de junio de 1999, disponibles en http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an3.

⁽⁶²⁾ Conclusiones de la presidencia tras el Consejo de 10 y 11 de diciembre de 1999, disponibles en http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm#b.

■ La OSCE en 1999: cumbre de Estambul y la “Carta para la Seguridad Europea”

La tercera organización “en discordia”, la OSCE, celebró en noviembre de 1999 en Estambul la que habría de ser su última cumbre ⁽⁶³⁾ a nivel de jefes de estado y de gobierno hasta 2010, en la que se aprobó la importante “Carta para la Seguridad Europea”, se formuló la idea de crear una “Plataforma sobre Seguridad Cooperativa”, y se aprobó una nueva versión del Tratado FACE ⁽⁶⁴⁾.

En la Carta se identifican los desafíos comunes para los estados partícipes, que incluye la amenaza de conflictos intra-estatales e interestatales, el terrorismo internacional, el extremismo violento, el crimen organizado y el tráfico de drogas, la proliferación de armas de pequeño calibre, las crisis económicas y los problemas medioambientales, y la inestabilidad de las zonas vecinas al territorio OSCE.

Se reafirma el carácter de la OSCE como la organización primaria para la resolución pacífica de las disputas dentro de su región, como un elemento clave para la alerta temprana, prevención de los conflictos, gestión de crisis y rehabilitación post-conflicto. Todo estado participante tiene un igual derecho a la seguridad, y es libre de elegir o cambiar sus acuerdos de seguridad, incluyendo tratados y alianzas, así como a declarar su neutralidad. La seguridad de un estado no se podrá reforzar a expensas de otros, ya que dentro de la OSCE ningún estado, grupo de estados u organización pueden tener una responsabilidad preeminente para mantener la paz y la estabilidad (en clara alusión a la OTAN), o puede considerar un parte de la OSCE su esfera de influencia (en clara alusión a la Federación Rusa).

Por lo que respecta al concepto de “Plataforma de Seguridad Cooperativa”, y ante la constatación de que los riesgos y desafíos de la época no podían ser afrontados por un único actor, la OSCE la propone como una forma de fortalecer la colaboración con las restantes organizaciones, y de buscar la coherencia política y operativa, en base a valores comunes, tanto para responder a crisis específicas como para formular respuestas a los nuevos riesgos y desafíos. En ese proceso la OSCE podría jugar un papel integrador clave, como marco flexible de coordinación en el que las diversas organizaciones optimizaran los puntos fuertes de cada una, sin pretender crear una jerarquía ni una división permanente de trabajo entre todas ellas.

⁽⁶³⁾ En esta cumbre participaron, además de los entonces 55 estados miembros de la OSCE, representantes de la UE, de los socios mediterráneos (Argelia, Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez), de los socios para la cooperación (Japón y Corea del Sur), de la ONU, y de diversas iniciativas regionales y subregionales, lo que da una idea del potencial de la Organización para abordar los retos globales para la seguridad mundial.

⁽⁶⁴⁾ Documento disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/RecursosInteres/Internacional/OSCE_Documento_de_Estambul_1999.pdf.

Por último, y en relación con el Tratado FACE, la adaptación tuvo por objetivo reflejar los cambios en el panorama europeo desde que se firmó en 1989, con la aparición de nuevos estados partícipes. La cuestión era que, tras la disolución del Pacto de Varsovia y de la propia URSS, el número de fuerzas asignado a ésta en los flancos pasó a repartirse entre seis estados independientes, lo que dejó un margen mínimo a Rusia para estacionar fuerzas en el Cáucaso Norte y afrontar graves crisis como las guerras de Chechenia⁽⁶⁵⁾.

■ Fortalezas y debilidades de la arquitectura de seguridad europea en 2000

Si en 1991 la OTAN fue capaz de mantener su puesto central en la arquitectura de seguridad europea, en 1999 una Alianza ampliada al este, con el nuevo CE-1999 aprobado, y con la campaña de Kosovo finalizada con éxito (tras el despliegue de la KFOR en junio), se encontraba incluso en una mayor posición de legitimidad que al final de la guerra fría, al haber demostrado por dos veces en los Balcanes que, cuando la evolución de las crisis en la región requería el uso de la herramienta militar, sólo la OTAN estaba en condiciones de hacerlo de un modo efectivo.

Sin embargo, en la intervención de la Alianza Atlántica en los Balcanes existieron también sombras que habrían de afectar a su futuro. Dejando a un lado que la cohesión entre aliados estuvo a punto de resquebrajarse, con países como Grecia en una situación límite ante la prolongación de los bombardeos, el modelo de “guerra conducida por comités” (como fue apodada ante la necesidad de alcanzar decisiones unánimes en el Consejo del Atlántico Norte, NAC), sumado al hecho de que los EEUU ejecutaron un 80% de las acciones de combate (debido a la falta de capacidades militares de los aliados europeos) hicieron que el interés de los EEUU en la misma decreciera exponencialmente.

Por otro lado, en el CE-1999 se afirmaba que “una nueva Europa con una mayor integración está emergiendo, la estructura de seguridad euroatlántica está evolucionando, y en ella la OTAN juega un papel principal” (pto. 3). Como parte de esa estructura, además de una casi rutinaria mención al papel esencial de la OSCE (pto. 16), se incluye una descripción de la visión de la Alianza sobre la PESC de la UE y el progresivo desarrollo de una defensa común, de acuerdo con el TUE de Ámsterdam, que según el CE-1999 “sería compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en el marco del Tratado de Washington” (pto. 17).

Pero la afirmación más llamativa se encuentra en el mismo apartado: “la UE ha tomado importantes decisiones y dado un fuerte ímpetu a sus esfuerzos para fortalecer su dimensión de seguridad y defensa. Este proceso tendrá implicaciones para toda la Alianza, y todos los aliados europeos deben participar en él, conforme a los acuerdos desarrollados por la OTAN y la UEO”. Esta referencia al papel central de la UEO, precisamente en el momento en que

⁽⁶⁵⁾ EU-Russia Centre, *Ibidem*, pg. 33.

el nacimiento de la PESD dejaba de nuevo “durmiendo” a esa organización, ha sido uno de los lastres en la relación OTAN-UE en la siguiente década.

La postura de los EEUU era, de nuevo, clave. En Saint-Malo, la administración Clinton percibió el cambio de postura británica como una posible redefinición del vínculo trasatlántico. Algunos días después, la secretaria de estado Madeleine Albright estableció los límites de esa redefinición (la llamada teoría de las tres “d”): no disgregación de las capacidades aliadas, no duplicación de esfuerzos, y no discriminación de los aliados OTAN (no miembros de la UE) en el proceso de la decisión.

Por otro lado, la cumbre de la OSCE de Estambul coincidió con una crisis en las relaciones entre Occidente y Rusia, debido al conflicto de Kosovo⁽⁶⁶⁾ y al reinicio de la guerra de Chechenia. Así, el plenario contempló al presidente norteamericano Clinton señalando con dedo acusador a su antiguo amigo Yeltsin, recriminándole la violencia de las tropas rusas en el Cáucaso, actitud que provocó que un acosado Yeltsin abandonara la sala⁽⁶⁷⁾. Como consecuencia, una de las cumbres más relevantes de la OSCE, en número de acuerdos alcanzados y de trascendencia de los mismos, habría de ser paradójicamente el inicio de su declive.

Por último, y en lo que respecta a la situación de la Federación Rusa en la época, en 1996 Evgueni Primakov fue nombrado ministro de asuntos exteriores, y promovió una política multivectorial en la que Rusia debía ser una gran potencia que, junto a otras como China e India, contrarrestase la influencia de los EEUU, para conformar un mundo verdaderamente multipolar. Aunque la llamada “Doctrina Primakov” tuvo escasa repercusión práctica, ante la crítica situación interna del país, sí que supuso un punto de inflexión en la, hasta entonces, colaborativa actitud rusa hacia Occidente.

■ EL ESCENARIO POST-11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Un área de potencial colaboración en la región euroatlántica a finales de los 90 fue la lucha contra el fundamentalismo islámico y el terrorismo internacional. Al inicio de la segunda guerra de Chechenia, el entonces primer ministro Putin intentó recabar la colaboración de los EEUU contra al-Qaeda y los Talibán, debido a la conexión de los chechenos con la organización de Ben Laden, y a que Afganistán era la única nación que mantenía relaciones diplomáticas

⁽⁶⁶⁾ El mismo día 11 de junio de 1999, dos días después de finalizada la campaña de bombardeos de la OTAN, unos 200 efectivos rusos de la SFOR dejaron Bosnia-Herzegovina y ocuparon posiciones en el aeropuerto de la capital kosovar, Pristina, ante la sorpresa occidental. El contingente ruso acabaría integrándose en la KFOR, operación de la OTAN autorizada expresamente por la Res. 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU.

⁽⁶⁷⁾ BABINGTON Charles, “Clinton Spars with Yeltsin on Chechnya, President Denounces Killing of Civilians”, *Washington Post*, November 17, 1999. <http://www.highbeam.com/doc/1P2-618196.html>.

con los rebeldes⁽⁶⁸⁾. Ese ofrecimiento fue ignorado por el todavía presidente Clinton, frustrado por la postura rusa respecto a Kosovo, y que cada vez más veía a la Federación como un poder nostálgico, disfuncional y débil, a cuyas expensas los EEUU debían obtener las mayores ganancias posibles⁽⁶⁹⁾.

Por otra parte, durante la campaña electoral para las presidenciales de 2000, el candidato George W. Bush declaró que las alianzas tradicionales eran el eje central de la implicación de su país en el mundo, como un multiplicador esencial de su actividad internacional. Ese mismo año la futura consejera de seguridad nacional, Condoleezza Rice, escribió en “Foreign Affairs” que la OTAN era la Alianza más importante para América⁽⁷⁰⁾. Sin embargo, la subsiguiente administración Bush fue acusada, incluso antes del 11-S, de falta de coordinación, así como de compromiso, con esos aliados formales.

Así, el AR/SG Javier Solana destacó en 2001 los problemas que estaban surgiendo entre la UE y los EEUU, considerando las primeras decisiones de la administración Bush (como los obstáculos al libre comercio y la no ratificación del Protocolo de Kioto) como la razón de esas posturas divergentes, aunque añadió que las diferencias eran más retóricas que reales. En la misma línea, el presidente Bush dijo, durante su visita a Varsovia en junio de 2001, que “cuando Europa y América están unidas, la historia tiende a la estabilidad; cuando no, tiende a la tragedia”⁽⁷¹⁾. La tragedia estaba entonces más cerca de lo que nadie podía imaginar.

■ La OTAN ante el 11-S y la fractura del vínculo trasatlántico

Tras los atentados del 11-S de 2001 el mundo se apresuró a sumarse a los esfuerzos de los EEUU para combatir el terrorismo internacional. La OTAN estaba en primera línea, al invocar el 12 de septiembre, por primera vez en su historia, el artículo 5 del Tratado de Washington. El 4 de octubre el NAC adoptó ocho medidas en apoyo de la campaña contra el terrorismo, que incluían el despliegue de las agrupaciones navales permanentes en el Mediterráneo oriental, la mejora en el intercambio de inteligencia, la protección de las instalaciones, el cubrir los “huecos” dejados por los medios empleados en las operaciones contra el terrorismo, el despliegue de cinco aviones de alerta previa en los EEUU, y el proporcionar acceso a los medios de los EEUU y otros aliados a los puertos y aeropuertos del territorio OTAN para conducir operaciones contra el terrorismo.

⁽⁶⁸⁾ SIMES Dmitri K., “Losing Russia: the costs of renewed confrontation”, *Foreign Affairs*, Nov/Dec 2007, pg. 42.

⁽⁶⁹⁾ SIMES Dimitri K., *Ibidem*, pg. 43.

⁽⁷⁰⁾ CAMPBELL Kurt, “The end of alliances? Not so fast”, *The Washington Quarterly*, spring, 2004, pg. 158.

⁽⁷¹⁾ VARIOS AUTORES, *Seguridad y Defensa de la UE: retos y oportunidades*, Monografía 125, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2005, pg 62.

¿Fue esa contribución suficiente para justificar la existencia de la OTAN? Probablemente no, ya que el modo de otorgarle verdadera relevancia hubiese sido ejecutar la “Operación Libertad Duradera” (OEF, en siglas en inglés) en Afganistán, que comenzó el 7 de octubre de 2001, como una operación de la OTAN, conforme a la misión de defensa colectiva. En todo caso, sería simplista decir que esa decisión estuvo exclusivamente relacionada con el unilateralismo de los EEUU. Una razón de peso fue la evidente disparidad en el esfuerzo de defensa entre los EEUU y sus aliados europeos⁽⁷²⁾, que dio lugar al llamado “desfase de capacidades”⁽⁷³⁾.

Se podría argumentar que, por importante que fuese el desfase tecnológico entre aliados en 2001, mucho mayor lo era el existente entre los EEUU y los miembros de las coaliciones ad-hoc formadas para conducir la llamada “Guerra Global Contra el Terror” (GWOT, en siglas en inglés), que incluían países de nulas capacidades militares como Tonga o Costa Rica. Pero hay que tener en cuenta la flexibilidad política proporcionada por esa clase de coaliciones, en las cuales los EEUU no necesitaban convencer a los restantes países de la OTAN para alcanzar una decisión unánime.

En septiembre de 2002 se hizo pública la “Estrategia de Seguridad Nacional” (NSS, en siglas en inglés) norteamericana. En ella se menciona a la OTAN hasta en 14 ocasiones, sobre todo al comienzo del capítulo VIII (“Desarrollar agendas para la acción cooperativa con los restantes centros de poder global”), donde los EEUU le dictan los “deberes” que debe cumplir si pretende ser una herramienta útil en el entorno post-11S, incluyendo:

- Expandir la pertenencia a la OTAN a aquellas naciones democráticas con la voluntad y capacidad de compartir la carga de la defensa de los intereses comunes.
- Asegurar que las fuerzas militares de las naciones de la OTAN pueden hacer las aportaciones adecuadas a las coaliciones que se formen.
- Aprovechar las oportunidades tecnológicas y la economía de escala en los gastos de defensa para transformar las fuerzas de la OTAN.
- Mantener la habilidad de trabajar y luchar juntas como aliados a la vez que se toman los pasos necesarios para transformar y modernizar las fuerzas propias⁽⁷⁴⁾.

⁽⁷²⁾ En 1990 el gasto medio de defensa en los países de la OTAN era del 4.1% del PIB, con una cifra del 5.7% para los EEUU y de un 3.2% para los europeos. En 2001 esos porcentajes habían caído al 2.7% para los EEUU y el 1.9% para los europeos, lo que representaba para los EEUU casi la misma cantidad bruta total (de 317.000 millones a 313.000 millones), pero suponía una disminución para los europeos de 186.000 millones a 158.000 millones, incluso contando con tres nuevos países después de la ampliación de 1999. Cifras en dólares USA. Información disponible en la Web de la OTAN www.nato.org

⁽⁷³⁾ Desfase que incluía medios de transporte estratégico insuficientes, inadecuado reabastecimiento aéreo, limitada capacidad ofensiva de aviación todo-tiempo y municiones con guiado de precisión; insuficientes medios de reconocimiento y obtención de inteligencia; inadecuado mando y control desplegable; inadecuada capacidad de supresión de las defensas aéreas enemigas y carencias en comunicaciones seguras e interoperables. Artículo “Reduciendo el desfase de capacidades”, *Revista de la OTAN*, otoño 2002.

⁽⁷⁴⁾ *Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América*, septiembre de 2002, pg. 25.

En base a esos criterios, ese mismo mes de septiembre el secretario de defensa, Donald Rumsfeld, propuso el diseño de una fuerza aliada de reacción rápida. La creación de la NATO Response Force (NRF) fue anunciada dos meses después, en la cumbre de Praga de la OTAN de noviembre, junto con otras iniciativas de transformación militar (como el Compromiso de Capacidades y la revisión de la estructura de mandos militares⁽⁷⁵⁾). Todos esos cambios, junto a la aprobación del “Concepto militar de defensa contra el terrorismo”, fueron medidas en la dirección correcta para readaptar (de nuevo) a la Alianza, pero habrían de tener un alcance limitado ante la brecha del vínculo trasatlántico en el camino hacia la invasión de Irak de 2003.

Además, en octubre de 2002 Rumsfeld promulgó el memorando “Cuestiones a ser consideradas para el empleo de fuerzas de los EEUU”, en el que se establecía que “...la estructura de mando debe ser clara, no una estructura de mando colectiva donde un comité toma decisiones. Si los EEUU necesitan o prefieren una coalición... los demás países participantes deberán tener claro que tendrán que hacer todo lo necesario para alcanzar los objetivos acordados... en general, la misión determinará el carácter de la coalición, y no al revés”. Esto supuso la constatación de que la nueva estrategia de los EEUU estaría basada más en arreglos temporales con un grupo heterogéneo de países, que en acciones multilaterales que requieran obligaciones comunes y recíprocas, es decir, el modelo OTAN.

El cenit de la crisis entre aliados se produjo durante la escalada de tensiones previa a la invasión de Irak ⁽⁷⁶⁾, y se escenificó en el abierto enfrentamiento en el Consejo de Seguridad entre los que apoyaban el uso de la fuerza contra Saddam Hussein (como los EEUU, el Reino Unido y España) y aquellos que querían dar más tiempo a las inspecciones (como Francia y Alemania); finalmente la invasión comenzó el 20 de marzo de 2003, sin una nueva Resolución que reforzase la 1441 de 20 de noviembre de 2002.

■ Estrategia de seguridad europea: la UE como un actor global

En la evolución de la PESD desde 1999 destaca la cumbre de Santa María de Feira (19 y 20 de junio de 2000), en la que se refrendó la creación del “Comité para los aspectos Civiles de la gestión de crisis”, y se fijaron los objetivos de

⁽⁷⁵⁾ La NRF es una fuerza de alta disponibilidad y avanzada tecnológicamente. Debe disponer de un total de 25.000 efectivos y ser capaz de comenzar el despliegue cinco días después de ser decidido, y auto sostenerse en operaciones de duraciones de hasta 30 días, o más si es reabastecida. La nueva estructura de mandos fue optimizada para el uso de la NRF, y el PCC es un intento de reducir el desfase de capacidades entre ambos lados del Atlántico.

⁽⁷⁶⁾ MANN, James Mann, *Rise of the Vulcans*, capítulo 21 “Hacia la guerra con Irak”, pg. 355: “En febrero de 2003, el vicepresidente Cheney se reunió con el embajador francés y le preguntó: “¿Es Francia un aliado o un enemigo?” El embajador insistió en que Francia era todavía un aliado. “Tenemos muchas razones para concluir que ustedes no son realmente un amigo o aliado”, replicó el vicepresidente”.

capacidades de gendarmería europea⁽⁷⁷⁾, así como la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad⁽⁷⁸⁾ (en adelante EES-2003), hecha pública en Bruselas el 12 de diciembre de 2003.

La EES-2003 sirvió para unificar criterios entre países tras la crisis producida por la invasión de Irak, además de ser, en cierto modo, un contrapunto a la NSS-2002 norteamericana, ya que donde ésta hablaba de llevar a cabo “acciones militares preventivas” antes de que las amenazas se materialicen, aquella formula el concepto de “implicación preventiva”, usando todos los elementos de poder, siendo el recurso a la fuerza militar la última opción.

El documento enumera las cinco principales amenazas contra la seguridad europea: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del estado y la delincuencia organizada; fija los tres objetivos de la UE: hacer frente a las amenazas, crear seguridad en los países vecinos, y lograr un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz; y detalla las cuatro implicaciones estratégicas para Europa: ser más activos, más capaces, más coherentes, y más cooperantes.

Con las limitaciones propias del consenso que la alumbró, la EES-2003 aportó algunos elementos de estrategia muy interesantes para explicar el comportamiento de la UE en materia de seguridad, y le sirvió de orientación sobre el camino a seguir. En la práctica, ha sido la referencia básica para casi todas las iniciativas de ampliación y profundización de la PESD, incluidas las misiones internacionales autónomas que comenzaron en 2003.

Fortalezas y debilidades de la arquitectura de seguridad europea en 2004

Un obstáculo para establecer mecanismos formales de cooperación entre la UE y la OTAN era la falta de un reconocimiento explícito de la contribución que corresponde a cada una en el reforzamiento de la seguridad colectiva. Este obstáculo se pretendió superar con la “Declaración Conjunta de la OTAN/UE sobre la PESD”, de diciembre de 2002, cuyos principios eran: la búsqueda de una concertación eficaz; la igualdad y respeto de la autonomía de decisión; el respeto a los principios de la Carta de la ONU; y el desarrollo coherente y transparente de las capacidades militares.

En base al último punto se constituyó en 2003 del “Grupo de Capacidades

⁽⁷⁷⁾ Los estados miembros se comprometieron a suministrar, antes de 2003, hasta 5.000 agentes de policía para misiones internacionales en operaciones dirigidas a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis, y a designar y desplegar hasta 1.000 agentes de policía en un plazo de 30 días.

⁽⁷⁸⁾ *Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia de Seguridad Europea*, diciembre de 2003, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/RecursosInteres/Internacional/Estrategia_Europea_de_Seguridad_2003.pdf.

OTAN-UE”, que busca la sinergia y la complementariedad en los programas, con objeto de reforzarse mutuamente. Esto representa un notable avance, ya que las 21 naciones que son miembros de ambas organizaciones deben cumplir, con los siempre limitados presupuestos de defensa, los diferentes y en ocasiones contradictorios requerimientos de una y otra.

La principal herramienta para la cooperación OTAN-UE han sido los acuerdos “Berlín +”, que no entraron en vigor hasta el 17 de marzo de 2003, debido a las eternas discrepancias greco-turcas. Estos acuerdos sientan la base de la cooperación en el ámbito de la gestión de crisis, y permiten apoyar con medios de la Alianza operaciones dirigidas por la UE en las que no participa la OTAN en su conjunto.

Con ese nuevo marco, el 31 de marzo de 2003 la UE lanzó su primera operación militar, “EUFOR Concordia”, para relevar a la operación “Allied Harmony” de la OTAN en Macedonia. A esta operación, finalizada el 31 de diciembre de 2003, la habría de seguir la transferencia de la operación de la OTAN en Bosnia y Herzegovina (SFOR, Stabilization Force) a la UE (EUFOR Althea), que comenzó el 2 de diciembre de 2004 y que todavía continúa.

En abril de 2003 Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo propusieron la creación en Tervuren (Bélgica) de un cuartel general, que proporcionaría a la UE la capacidad de planear y conducir operaciones sin medios OTAN, desafiando el statu-quo de “Berlín +”. Esa propuesta no salió adelante, pero encendió todas las alarmas en los EEUU y Turquía, con Rumsfeld declarando sarcásticamente que “el vínculo trasatlántico nunca podría ser reemplazado por la defensa del chocolate”, y el secretario de estado Collin Powell afirmando que “lo que necesitamos son más capacidades y menos estados mayores”.

Poco después, para sorpresa de muchos, la UE decidió lanzar su primera operación militar independiente. La operación “Artemis” en la República Democrática del Congo comenzó el 12 de junio de 2003, tan sólo 13 días después de aprobada la Resolución 1484 del Consejo de Seguridad que la autorizaba. Hasta entonces, la administración norteamericana había dado por hecho que la UE sólo actuaría cuando la OTAN se hubiese abstenido de hacerlo previamente, y nunca a iniciativa propia.

Por último, en la Rusia de la época comenzaba el primer mandato presidencial de Putin. En el ámbito post-soviético, se creó en 2002 la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC, sustituyendo a la OSC), agrupando a las naciones más próximas al Kremlin⁽⁷⁹⁾. En el ámbito euro-atlántico, se apoyó

⁽⁷⁹⁾ Rusia, Bielorrusia, Armenia, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán.

a los EEUU en Afganistán⁽⁸⁰⁾, se intensificó la cooperación con la OTAN tras la creación en 2002 del “Consejo OTAN-Rusia” (NRC, en siglas en inglés)⁽⁸¹⁾, y se crearon en 2003 los “Espacios Comunes”⁽⁸²⁾ con la UE. Sin embargo, no se logró avanzar en la resolución de los “conflictos congelados” de la región, a pesar de los esfuerzos negociadores realizados en el marco de la OSCE.

■ Los “años tormentosos”: arquitectura de seguridad europea de 2004 a 2008

Las ampliaciones de 2004 de la UE y la OTAN contribuyeron a dificultar, hasta la casi paralización, su relación en el nivel político-estratégico. En concreto, la incorporación de Chipre como miembro de la UE en 2004 anuló la vía “Berlín +”, dado el conflicto que ese país mantiene con Turquía, y el hecho de que no forme parte del programa “PfP” de la OTAN. Esto implica que Chipre se deba ausentar de cualquier reunión en la que se traten operaciones PESD desarrolladas con medios y capacidades de la Alianza, algo a lo que la UE no está dispuesta.

Por tanto, cada organización siguió su evolución independiente. La OTAN focalizó sus esfuerzos en la ISAF (International Security Assistance Force) en Afganistán, cuyo mando asumió en 2003. En aquel momento la atención de los EEUU se centraba en la postguerra iraquí, por lo que en cierto modo la asignación de ISAF a la OTAN fue un modo de cederle protagonismo en un escenario secundario. Pero, conforme la situación de seguridad comenzó a empeorar, ante el resurgimiento de la insurgencia talibán a partir de 2006, se han producido ocasionales tensiones entre los aliados, en base a una presunta falta de compromiso y a las restricciones impuestas a los contingentes nacionales (las llamadas “caveats”) para el desarrollo de sus actividades.

Por su parte, la UE continuó el desarrollo de la PESD, con la creación del concepto de los “grupos de combate” en febrero de 2004⁽⁸³⁾ y la constitución de la Agencia Europea de Defensa (EDA, en siglas en inglés), y en julio de ese mismo año la Cumbre de Salónica de diciembre de 2003 de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), conocido como “Documento Solana”. Desde

⁽⁸⁰⁾ Rusia permitió el sobrevuelo de aeronaves americanas sobre su territorio, apoyó el establecimiento de bases de los EEUU en los países del Asia central, y facilitó los contactos con la Alianza del Norte, fuerza abastecida y entrenada por Moscú e inmediatamente disponible para atacar a los talibán.

⁽⁸¹⁾ En el NRC los miembros de la Alianza y la Federación trabajan como socios iguales en áreas de interés común, y se proporciona un mecanismo de consultas, búsqueda de consensos, cooperación, y adopción de decisiones y acciones conjuntas, en un amplio espectro de asuntos de seguridad en la región euroatlántica.

⁽⁸²⁾ Estos espacios son el Económico, el de Libertad Seguridad y Justicia, el de Seguridad Exterior, y el de Investigación y Educación.

⁽⁸³⁾ Cada “Battle Group” constaría de entre 1.600 y 2.200 efectivos, desplegables en 15 días en un entorno hostil, y capaz de sostener sus operaciones por 30 días, o hasta 120 con rotaciones.

2003 se han llevado a cabo 24 misiones PESD, de las cuales siete han tenido carácter militar, 14 civil, y tres cívico-militar. Cabe destacar que, tras las citadas operaciones en los Balcanes, las cinco operaciones militares restantes se han dirigido desde los cuarteles generales que los estados miembros ponen a disposición de la UE, o bien desde el centro de operaciones existente en la Secretaría General del Consejo, sin recurrir a medios OTAN.

Sin embargo, el entorno político de desarrollo de la PESD tampoco fue el más adecuado, sobre todo por el fracaso del proceso de ratificación del Tratado Constitucional tras el “no” francés y neerlandés en 2005. La PESD, que debe ser una herramienta al servicio de los intereses exteriores de la UE, se desarrolló en la práctica como un “pilar” independiente, ante la falta de una orientación estratégica de nivel superior. Por ejemplo, es difícil definir en función de que intereses estratégicos se han ejecutado hasta cinco misiones en la República Democrática del Congo, y no en otros países con similares necesidades de seguridad.

Con todo, el área en que más se degradó la arquitectura de seguridad europea fue en la relación global de la Federación Rusa con Occidente. Rusia realizó esfuerzos en la primera presidencia de Putin de integración de los países de la CEI, en base a la potenciación de los vínculos económicos y culturales. Sin embargo, esta estrategia saltó por los aires con las “revoluciones de colores” (de las rosas en Georgia 2003, naranja en Ucrania 2004, y de terciopelo en Kirguizistán 2005), que Moscú consideró alentadas y respaldadas por Occidente.

El impacto producido en Rusia por esas revoluciones, en especial la ucraniana⁽⁸⁴⁾, tuvo como consecuencia el recurso cada vez más frecuente a los instrumentos del “poder duro”, como el mantenimiento de destacamentos militares en los países vecinos⁽⁸⁵⁾, ofrecimiento de pasaportes rusos a residentes en otros estados⁽⁸⁶⁾, bloqueos comerciales⁽⁸⁷⁾, amenazas de repatriación de los trabajadores foráneos⁽⁸⁸⁾, y distintos precios de los suministros energéticos basados en criterios políticos, pudiendo llegar al corte de los mismos.

⁽⁸⁴⁾ Gleb Pavlovski, politólogo ruso y consejero de la administración presidencial, describió la “revolución naranja” como “una catástrofe muy útil para Rusia, aprendimos mucho”. POPESCU Nicu & WILSON Andrew, *The limits of enlargement-lite: European and Russian power in the troubled neighbourhood*, European Council on Foreign Relations, June 2009, pg. 29.

⁽⁸⁵⁾ Por ejemplo, los 15.000 efectivos de la flota del Mar Negro estacionados en Crimea (Ucrania), los 3.600 en las provincias secesionistas de Georgia (antes de la guerra de 2008), y los 850 estacionados en Bielorrusia.

⁽⁸⁶⁾ Se calcula que tienen pasaporte ruso unas 180.000 personas en Georgia, 160.000 en Azerbaiyán, 116.000 en Armenia, de 80.000 a 100.000 en Moldavia, y hasta 540.000 en el conjunto de Ucrania, con una importante concentración en Crimea.

⁽⁸⁷⁾ Se han prohibido las importaciones a territorio ruso de vino georgiano (2005) y moldavo (2005-2007), así como de vegetales y carnes de esos dos países y de Ucrania.

⁽⁸⁸⁾ POPESCU Nicu & WILSON Andrew, *Ibidem*, pg.45.

Además, cuando se produjo la gran ampliación de la OTAN y de la UE en 2004, con los nuevos miembros de la Europa oriental entraron también sus resentimientos históricos y la percepción de Rusia como una amenaza real a su integridad territorial y su soberanía, lo que ha dificultado sobremanera la relación de esas organizaciones con la Federación.

El año 2008 supuso el punto culminante de todas esas tendencias negativas; la declaración unilateral de independencia de Kosovo en febrero, aparte de dividir a los miembros de la OTAN y de la UE a la hora de reconocerla, abrió la “caja de Pandora” de los conflictos congelados, ya que las regiones secesionistas consideraban que la comunidad internacional no podría negarles lo mismo a ellos, y los países implicados se vieron ante el peligro de perder, definitivamente, unos territorios sobre los que de facto no ejercían su autoridad desde los 90.

En la cumbre de la OTAN en Bucarest (abril de 2008) el presidente Bush insistió en otorgar un plan de acceso tanto a Ucrania como a Georgia, iniciativa que fue aplazada ante la oposición frontal de Alemania⁽⁸⁹⁾ y Francia, y en continuar los planes de instalación del escudo antimisiles balísticos en el este de Europa, ambas cuestiones de una gravedad extrema para Rusia.

En junio, el nuevo presidente ruso, Dimitri Medvedev, inició su agenda internacional en Occidente visitando Alemania, donde invocó la posibilidad de un nuevo pacto de seguridad regional, que abordase los asuntos clave que dividen a Europa, sobre la base de la Carta de la ONU.

Por último, la noche del 7 de agosto Georgia inició un bombardeo masivo de artillería contra Tsinkivali y las tropas rusas allí estacionadas, causando un número elevado de bajas y la huida de la población a Osetia del Norte. El contraataque de Rusia le permitió, en cinco días, expulsar a los georgianos de Osetia del Sur, ocupar hasta un 20% del territorio de Georgia, y destruir las capacidades militares que los EEUU habían ayudado a formar, en contraprestación al apoyo del presidente georgiano Mijail Saakashvili a la GWOT y al despliegue de sus tropas en Irak.

Es fácil intuir que, si hubo una organización que sufrió especialmente las consecuencias de esta situación, ésta fue la OSCE, en un proceso que la llevó hasta la casi total irrelevancia. El aspecto más controvertido fue la actuación de la “dimensión” humana, en especial de algunos organismos como la Oficina

⁽⁸⁹⁾ Las razones aducidas por Ángela Merkel van desde que la iniciativa no cuenta con el total respaldo de las respectivas poblaciones, sobre todo en Ucrania, al hecho de que ambos países tienen importantes problemas de seguridad internos, lo que les inhabilita para pertenecer a la Alianza.

de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos ⁽⁹⁰⁾ que, por su carácter de institución autónoma, ha sido abiertamente acusada por Rusia de injerencia en los asuntos internos de los países en su supervisión de procesos electorales, como los que dieron lugar a las “revoluciones de colores” en Georgia y Ucrania.

Por citar otro ejemplo, las objeciones expresadas por 26 naciones a la ratificación del Tratado FACE modificado de 1999, y en especial la negativa rotunda de los EEUU, fue uno de los puntos clave de confrontación con la Rusia de Putin⁽⁹¹⁾. Como resultado de todo ello, desde 2002 a 2010 la OSCE no fue capaz de aprobar una declaración política tras los consejos anuales de ministros de asuntos exteriores.

■ ¿EL FINAL DE LA POSTGUERRA FRÍA?

La crisis de Georgia en agosto de 2008 supuso la constatación de que los riesgos y amenazas para la seguridad euroatlántica no sólo provenían de zonas distantes, como el África subsahariana o el sur de Asia, sino también de su interior. Esto representó un revulsivo para reconducir las relaciones entre los actores clave, y solventar las carencias de una arquitectura de seguridad en la que cada organización ha evolucionado con independencia, hasta configurar un sistema claramente disfuncional.

La casualidad quiso que la presidencia semestral del Consejo Europeo recayera, coincidiendo con la guerra en Georgia, en el presidente francés Nicolás Sarkozy. Respondiendo a los esfuerzos internacionales, Sarkozy se reunió en Moscú el 12 de agosto con Medvedev y logró su aceptación del plan de seis puntos para el alto el fuego⁽⁹²⁾, ratificado esa misma noche por Saakashvili, abrumado por la respuesta rusa a su ataque del día 7.

⁽⁹⁰⁾ La ODIHR fue ubicada en Varsovia cuando fue creada en los años 90. Este hecho no es baladí, dada la actitud revisionista de Polonia (que parece intentar saldar todo tipo de deudas históricas con Rusia, desde su privilegiada condición de miembro de la OTAN y la UE), y sus fuertes vínculos con los EEUU, de modo que Polonia ha venido ejerciendo de defensor de los intereses norteamericanos en Europa, muchas veces en contra de los intereses del conjunto de la UE.

⁽⁹¹⁾ Rusia considera que la no-ratificación del FACE adaptado no tiene justificación, dado que ha cumplido con todos los compromisos adquiridos en 1999. Sin embargo, los EEUU afirman que uno de los principios del FACE es que los estados soberanos pueden decidir bajo qué condiciones albergan fuerzas militares extranjeras en sus territorios, lo que Rusia no respeta en los casos de Moldavia y Georgia.

⁽⁹²⁾ Los seis puntos incluían: 1. No recurrir a la fuerza, 2. Cese definitivo de las hostilidades, 3. Libre acceso de la ayuda humanitaria, 4. Retirada de las fuerzas armadas de Georgia a sus posiciones permanentes, 5. Las fuerzas militares de Rusia se retirarían a la línea en que estaban estacionadas antes del conflicto, y antes del establecimiento de mecanismos internacionales las fuerzas rusas de mantenimiento de la paz tomarían medidas adicionales, 6. Tendría lugar un debate internacional sobre el futuro estatus de Osetia del Sur y Abjasia y sobre el modo de garantizar su seguridad duradera.

El día 26 de ese mes Rusia reconoció la independencia de Abjazia y Osetia del Sur (en respuesta a lo ocurrido en febrero con Kosovo), y en septiembre la UE desplegó una misión civil de verificación (EUMM Georgia), compuesta por más de 200 observadores. El éxito diplomático de la UE fue notable, tanto más cuando Rusia impidió el acceso de los observadores de la OSCE a Osetia del Sur tras la guerra, vetó la prolongación de su misión el 1 de enero de 2009, e hizo lo mismo en junio de 2009 con la misión de la ONU en Abjazia (UNOMIG), por considerar que ya no se ajustaban al estatus de ambas regiones como estados independientes.

Frente a la actividad diplomática de la UE sobre el terreno, los EEUU aportaron declaraciones poco conciliadoras en la distancia. El presidente Bush calificó el 11 de agosto la intervención rusa de “inaceptable y desproporcionada”, mientras que el vicepresidente Cheney afirmó que “las acciones rusas no quedarían sin castigo”. La otra aportación norteamericana fue el traslado de las tropas georgianas destacadas en Irak, para que pudieran proteger Tbilisi ante un posible avance ruso. En todo caso, eran los últimos estertores de esa administración, antes de las elecciones presidenciales de noviembre de 2008.

La postura norteamericana arrastró a la OTAN, que suspendió la actividad del NRC, pero la sintonía entre Francia y Rusia se puso de nuevo de manifiesto en la “Conferencia Política Mundial” de Evian en octubre de 2008, donde Medvedev retomó su propuesta de junio sobre un nuevo tratado de seguridad paneuropeo. La diferencia con respecto a Berlín fue una ampliación del ámbito geográfico de la propuesta, de europeo a euroatlántico, al asumir que Washington no debía ser excluido del proceso, y la invitación a todas las “organizaciones euroatlánticas clave” a participar en una futura conferencia sobre el tema, mientras que en Berlín afirmaba que las naciones deberían participar a título individual, para evitar la formación de bloques.

La victoria de Barack H. Obama, en las elecciones del 4 de noviembre de 2008 supuso un importante punto de inflexión, ya que una de sus primeras medidas como presidente sería la “puesta a cero” de las relaciones con Rusia, aparte de coincidir con un periodo de importantes cambios en las organizaciones regionales de seguridad:

En el Consejo Europeo del 11 de diciembre de 2008 la UE aprobó el informe de seguimiento de la EES-2003, titulado “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”⁽⁹³⁾, en el que se incluyen nuevos riesgos para la seguridad, como los ciber-ataques, la inseguridad energética y el cambio climático. También se mencionaba que “La UE y la OTAN deben profundizar su asociación estratégica para una mejor cooperación en la gestión de crisis”.

⁽⁹³⁾ Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/RecursosInteres/Internacional/Estrategia_Europea_de_Seguridad_Informe_2008.pdf.

La OTAN promulgó el 4 de abril de 2009 la “Declaración de Seguridad de la Alianza”, tras la cumbre de Estrasburgo-Kehl⁽⁹⁴⁾, en la que se menciona que “La OTAN reconoce la importancia de una defensa europea más fuerte y capaz, y saluda los esfuerzos de la UE para fortalecer sus capacidades y su capacidad para afrontar los retos comunes para la seguridad...estamos determinados a asegurar que la relación OTAN-UE es una verdadera y funcional asociación estratégica...nuestros esfuerzos deben reforzarse mutuamente y ser complementarios”.

El 13 de mayo de 2009 el Kremlin hizo pública la “Estrategia Nacional de Seguridad de la Federación Rusa hasta 2020”, que afirmaba que la OTAN era la responsable de la inestabilidad de la arquitectura de seguridad euroatlántica, que era inaceptable una nueva expansión de la Alianza hacia las fronteras rusas, y que las posibilidades de colaboración se reducirían considerablemente con el pretendido despliegue en el este de Europa del escudo antimisiles balísticos americano.

■ El Tratado de Lisboa de la UE

El nuevo TUE de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, introduce importantes cambios en el antiguo “segundo pilar”, al dotar de herramientas innovadoras a la UE tanto en el ámbito de su acción exterior como en el específico de la PESD, que pasa a denominarse “Política Común de Seguridad y Defensa” (PCSD). Se reafirma el objetivo del desarrollo de “la política común de seguridad y defensa, que incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad” (Art. 42.2).

El Tratado contiene una cláusula de asistencia mutua, que establece que “si un estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás estados miembros le deberán ayuda y asistencia, con todos los medios a su alcance de conformidad el Art. 51 de la Carta de la ONU” (Art. 42.7). Esta cláusula, en teoría más vinculante que el Art. 5 del Tratado de Washington de la OTAN, equivale al Art. V del Tratado de Bruselas modificado de la UEO, por lo que la continuidad de esta organización pierde toda su razón de ser y se le debería poner fin.

Sin embargo, el mismo artículo incluye una referencia explícita a la OTAN, destinada a contentar a los estados miembros más atlantistas: “la política de la Unión... respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco”.

⁽⁹⁴⁾ Disponible en http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease.

Para permitir que aquellos estados que cumplan criterios más elevados en capacidades militares, y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia, puedan realizar las misiones más exigentes, se crea el mecanismo de la “Cooperación Estructurada Permanente” (CEP) (regulada en los Art. 42 y 46, y un protocolo anejo). El objetivo de la CEP es intensificar el desarrollo de capacidades de defensa, mediante las contribuciones nacionales y, en su caso, la participación en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos.

Por último, cabe destacar la sustitución del SG/AR por una nueva figura, que además de ser la AR de la PESC, asume una vicepresidencia de la Comisión, preside el Consejo de ministros de asuntos exteriores, y dirige el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), en cuya estructura se integrarán los organismos de gestión de crisis, algo que proporcionará una coherencia mucho mayor a la acción exterior de la UE, y dotará a la PCSD de esa dirección estratégica, de la que a grandes rasgos careció en su primera década de desarrollo.

■ La cumbre de Lisboa de la OTAN y el nuevo concepto estratégico

La Alianza Atlántica celebró su cumbre anual en la capital portuguesa los días 19 y 20 de 2010, en la que se aprobó un nuevo concepto estratégico (en adelante CE-2010) para sustituir al CE-1999 ⁽⁹⁵⁾.

En lo referente a las tareas fundamentales de la OTAN, el CE-2010 contempla tres: la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa. Recordemos que el CE-1999 nombraba cinco: seguridad, consultas, disuasión y defensa, gestión de crisis y asociaciones. Se puede considerar que la “seguridad cooperativa” del CE-2010 agrupa las tareas de “seguridad” y “asociaciones” del CE-1999, que la “defensa colectiva” sustituye a la de “disuasión y defensa”, y la de “gestión de crisis” permanece invariable.

Por consiguiente, solamente las consultas desaparecen como una tarea fundamental a realizar por la OTAN. Sin embargo, se menciona expresamente el artículo 4 del Tratado de Washington, recordando que “la OTAN permanece como único e indispensable foro de consulta transatlántico para todas aquellas cuestiones que afectan a la integridad territorial, a la independencia política y a la seguridad de sus Estados miembros”, por lo que no existe un cambio en ese aspecto.

En lo referente a los riesgos y amenazas para la seguridad, se citan: la proliferación de los misiles balísticos, de armas nucleares, de otras armas

⁽⁹⁵⁾ Sobre este tema, ver LABORIE IGLESIAS Mario, “Resultados de las Cumbre de Lisboa”, *Documento de análisis 15/2010*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA15-2010CumbresLisboa.pdf.

de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento; el terrorismo; la inestabilidad o los conflictos más allá de las fronteras de la OTAN; los ciberataques; los ataques sobre las vías de comunicación; ciertas tendencias tecnológicas, como la guerra electrónica o las tecnologías que limitan el acceso al espacio; y otras dificultades relativas al medio ambiente y los recursos.

Por último, el CE-2010 adopta el enfoque integral como el paradigma para conducir las operaciones de gestión de crisis. Para poder llevarlo a cabo, la OTAN se dispone a formar “una capacidad civil apropiada pero modesta” con el fin de interconectar con mayor eficacia con socios civiles y otras organizaciones que participen en la resolución de una crisis dada. De este modo, parece descartarse la posibilidad, barajada durante el proceso de elaboración del CE-2010, de que la OTAN pudiera recurrir a capacidades civiles de la UE, en lo que se denominaría un “Berlín + in reverse”.

La cumbre de Astana de la OSCE

En un intento por superar la crisis endémica de la Organización, los días 1 y 2 de diciembre de 2010 se celebró la cumbre de la OSCE en Kazajstán, primera ex república soviética en ostentar su presidencia. Esta ha sido también la primera cumbre desarrollada a nivel de jefes de estado y de gobierno desde la de Estambul en 1999, y en ella se ha aprobado una declaración conjunta de los 56 Estados partícipes, algo que no ocurría desde el año 2002. Con este indudable éxito de la presidencia kazaja se ha recuperado, al menos parcialmente, el llamado “espíritu de Helsinki”.

La “Declaración conmemorativa de Astana: hacia una comunidad de la seguridad” resume las líneas básicas de actuación de la OSCE en el futuro inmediato, en su búsqueda de una comunidad de seguridad euroatlántica y euroasiática libre, democrática e indivisible, que abarque de Vancouver a Vladivostok, enraizada en principios y objetivos comunes, con el triple enfoque de la seguridad contemplado por la Organización desde sus inicios. Todo ello bajo el paraguas legal de la Carta de la ONU y los principales documentos de la OSCE.

Destaca la afirmación de que la seguridad de cada estado partícipe está inseparablemente unida a la del resto, que todos tienen derecho a elegir los tratados y alianzas que suscriben, y que dentro de la OSCE nadie puede tener preeminencia para mantener la paz y seguridad, ni considerar una parte de la OSCE su esfera de influencia. Al ser la OSCE organización regional de seguridad con un enfoque más global y un mayor número de miembros, continúa proporcionando un foro único, en especial en lo referido al establecimiento de medidas efectivas de confianza y construcción de la seguridad mutua (CSBM).

Se constata igualmente la pervivencia de amenazas y retos en la región, como el terrorismo, el crimen organizado, la inmigración ilegal, la proliferación de armas de destrucción masiva, las ciber amenazas y los tráfico ilícitos, que obligan a superar la actual falta de confianza; en particular, se deben incrementar los esfuerzos para resolver, de un modo pacífico y negociado, los “conflictos congelados” aún existentes en el área, previniendo la aparición de nuevas crisis y comprometiéndose a no usar la fuerza, o amenazar con su uso, contra otros estados.

Por último, se da también la bienvenida a iniciativas como la propuesta rusa de un nuevo tratado de seguridad paneuropeo, abordado en el marco del “Proceso de Corfú” de la OSCE, que conduzcan a una región euroatlántica y euroasiática unida, libre de líneas divisorias, conflictos, esferas de influencia y zonas con distintos niveles de seguridad.

■ CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

La evolución de la arquitectura de seguridad europea desde el final de la guerra fría ha adolecido de la falta de una visión global, que hubiese requerido entender la región euroatlántica como un espacio de seguridad único, que se enfrenta a riesgos y amenazas para la seguridad comunes, frente a los cuales todos los actores clave, sean estados u organizaciones internacionales, deben actuar del modo más coordinado posible.

Frente a esa visión unitaria, cada organización ha evolucionado con independencia, muchas veces en función de su propia inercia burocrática, hasta dar lugar a sistema a base de “parches”, destinado a atajar las crisis concretas conforme surgían, con grandes solapes en competencias, y falta de la necesaria coordinación (Vid. Anexo, Gráfico I). Esto ha motivado desde un uso inadecuado de los recursos disponibles (en el caso de la OTAN y la UE), hasta un enfrentamiento abierto que hizo temer la vuelta a una política de bloques (en el caso de la OTAN y las organizaciones lideradas por la Federación Rusa).

Para ajustar el sistema, el primer actor que debe desarrollar plenamente su potencial es la UE. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa está en las manos de una Europa unida el asumir su papel de actor global, su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y el aunar esfuerzos con los EEUU y Rusia en la promoción de la estabilidad en los llamados “Balcanes globales”⁽⁹⁶⁾. De lo contrario, Europa estará condenada

⁽⁹⁶⁾ “Los nuevos Balcanes globales -el arco crítico comprendido entre el golfo Pérsico y Shenyang- serán tanto menos explosivos cuantos más recursos de las regiones de mayor éxito del mundo sean aprovechados para dar una respuesta común a la amenaza a la seguridad planteada por la agotación de esa vasta región”. BRZEZINSKI, Zbigniew, El dilema de los EEUU, Ediciones Paidós, 2005, pg. 252.

a jugar un papel irrelevante en el nuevo contexto mundial, y será incapaz de ofrecer un valor añadido a sus aliados estratégicos naturales. La administración estadounidense parece ahora decantarse abiertamente por la opción del reforzamiento de las capacidades europeas⁽⁹⁷⁾.

Por su parte, la OTAN fue durante la guerra fría el corazón de la arquitectura de seguridad euroatlántica, ya que el sistema no podría sobrevivir sin ella. Durante los años 90, la Alianza pasó a ser un brazo, ya que el sistema podría sobrevivir sin ella, pero aún así era de gran utilidad (como demostró en los Balcanes). Tras el 11-S, la pérdida de interés de los EEUU en la OTAN⁽⁹⁸⁾ ha desembocado en una fase de dispersión geográfica y funcional, con serias tensiones acerca de la naturaleza de la propia Organización⁽⁹⁹⁾, que la ha llevado en ocasiones a actuar como una metástasis en el sistema, actuando descontrolada mientras dificultaba el desarrollo de otros órganos (como la PESD), en principio más adecuados para afrontar los nuevos retos para la seguridad, al disponer de una panoplia de herramientas más amplia.

No deja de ser paradójico el constatar las dificultades de coordinación, e incluso las fricciones de todo tipo, que han presidido las relaciones entre dos organizaciones que comparten 21 de 28 (en la OTAN) o de 27 (en la UE) de sus miembros⁽¹⁰⁰⁾, lo que llevó a “The Economist” a afirmar que “La OTAN y la UE son como dos gemelos siameses incómodamente unidos. Tienen muchos órganos comunes (soldados, equipos, estrategias) pero sus cabezas separadas no van al unísono” (Vid. Anexo, Mapa I). De hecho, y más allá de las buenas intenciones formales, existen alarmantes indicios de que la OTAN continua sin tener una visión clara de cómo debe articularse su relación estratégica con la UE.

Por ejemplo, en declaraciones de 2 de septiembre de 2009, el secretario general Rasmussen afirmaba que “existe un fantástico potencial de colaboración entre

⁽⁹⁷⁾ En la cumbre de la OTAN de Estrasburgo-Kehl de 2009, Barack Obama proclamó que una defensa europea sólida es positiva para EEUU: “Queremos que Europa se dote de medios de defensa más robustos. Cuanto más fuertes sean los europeos, más posibilidades tendremos de actuar juntos, eficaz y coordinadamente”.

⁽⁹⁸⁾ “La Alianza Atlántica parece a punto de desaparecer. Su fundador y principal miembro, los Estados Unidos de América, está perdiendo interés en la Alianza, resultando en un pacto que está vaciándose de contenido y disminuyendo su relevancia geoestratégica... la seguridad europea está de ese modo convirtiéndose en mucho mas europea y mucho menos atlántica”. KUPCAHN Charles A., “El crecimiento de Europa, el internacionalismo americano cambiante, y el fin de la primacía de los EEUU”. *Political Science Quarterly*, volumen 18, número 2 (junio 2003), pg. 183-197.

⁽⁹⁹⁾ ORTIZ Antonio, “Depende: la OTAN”, *Foreign Policy en español*, octubre-noviembre de 2010, <http://www.fp-es.org/depende-la-otan>.

⁽¹⁰⁰⁾ Probablemente el ejemplo más lastimoso se produzca en Afganistán, donde coinciden la operación militar de la OTAN (ISAF) con la misión civil de formación de la policía afgana de la UE (EUPOL Afganistán). Conceptualmente, la labor de esta última debe desarrollarse en el marco de los “Equipos Provinciales de Reconstrucción” de la OTAN, pero los problemas de integración en los mismos han sido múltiples, ante la falta de herramientas formales de colaboración sobre el terreno, incluso entre efectivos de un mismo país dependientes de organizaciones distintas.

la OTAN y la UE. Si fuésemos capaces de coordinar el poder militar y la vinculación trasatlántica de la OTAN con los recursos civiles y financieros de la UE, se ve todo lo que se podría lograr de positivo”. Que se continúe asignando a la UE un papel meramente económico y de gestión civil de crisis, tras ejecutar siete misiones militares, poner en marcha 18 grupos de combate, aprobar el “Objetivo Principal 2010” de capacidades militares, y fortalecer la EDA para contribuir a su desarrollo, resulta cuando menos sorprendente.

En todo caso, es evidente que los EEUU, a pesar del “multilateralismo” del presidente Obama, siguen guiándose por su proverbial pragmatismo, lo que les lleva a ignorar, cuando no a menospreciar abiertamente, aquello que no les resulta de utilidad en la defensa de sus intereses nacionales. Esto se comprobó en el CE-2010, donde el interés estadounidense se centró en la asunción del escudo antimisiles (para repartir la carga económica), y en reforzar la ISAF en Afganistán⁽¹⁰¹⁾, pero también en la cumbre EEUU-UE, celebrada en Lisboa coincidiendo con la cumbre de la OTAN, y que destacó tanto por su corta duración (unas tres horas), como por su falta de contenidos concretos⁽¹⁰²⁾.

En estas circunstancias, ¿cuál puede ser el futuro del vínculo trasatlántico? Haciendo un ejercicio de prospectiva, estos serían algunos de los posibles escenarios:

- Los EEUU se desentienden de la seguridad de Europa, y la UE desarrolla plenamente la PCSD, incluyendo las capacidades necesarias para la defensa común prevista por Lisboa, como garante de la cláusula de asistencia mutua. Este es un futuro posible y supondría la desaparición de la OTAN, pero no es probable, ya que implica un nivel de acuerdo máximo entre los miembros de la UE, ni deseable, ya que el mantenimiento del vínculo trasatlántico es la mayor garantía de seguridad a nivel mundial.
- Los EEUU alientan el desarrollo de la PCSD, y la UE lo lleva a cabo plenamente, pero sin llegar a establecer una defensa común. Esto permitiría convertir a la OTAN en el “brazo armado” de una asociación estratégica bilateral EEUU-UE que, manteniendo los múltiples logros de la Alianza, permita adoptar un enfoque global de la seguridad. Esta solución es posible y deseable, y es la que daría mejor respuesta al actual panorama internacional, pero es poco probable ante el nivel de ambición política que implica.
- Los EEUU mantienen su interés limitado en la OTAN, como una herramienta más de su política de seguridad, y tras la aprobación del CE-2010 se reconoce el desarrollo y la importancia de una PCSD reforzada. Esa parece la tendencia

⁽¹⁰¹⁾ Operación de la OTAN, para la cual el presidente Obama anunció una nueva estrategia el 2 de diciembre de 2009, pero en la academia militar de West Point en lugar de en el NAC de Bruselas con los demás aliados.

⁽¹⁰²⁾ TOVAR RUIZ Juan, *La recomposición de las relaciones trasatlánticas: Obama y la UE en la cumbre de Lisboa*, Análisis del Real Instituto Elcano (ARI) 177/2010, 21 de diciembre de 2010.

incluso en los ámbitos más atlantistas y, sin ser perfecta, puede llevar a una cooperación más igualitaria y efectiva entre la OTAN y la UE. Sin ser la solución más deseable, si parece la más probable, y en todo caso supone un avance con respecto al statu-quo actual.

Por otra parte, y mirando hacia el este, no se debe obviar (como se hizo en el pasado) el papel que Rusia y las organizaciones regionales que lidera deben desempeñar en la arquitectura de seguridad europea. Precisamente ha sido la Federación la que más ha destacado las disfunciones del sistema actual, y la propuesta de un nuevo tratado de seguridad paneuropeo se ha materializado en un primer borrador, hecho público por el Kremlin el 29 de noviembre de 2009⁽¹⁰³⁾.

La propuesta de tratado incluye el principio básico de una seguridad indivisible e igual para todos los países (Art. 1); que las decisiones que las naciones adopten en el marco de las alianzas, coaliciones u organizaciones a las que pertenezcan no afecten significativamente a la seguridad del resto (Art. 2); que en caso de ataque armado a una de las partes los demás deben considerarlo un ataque contra sí mismas, proporcionando la necesaria asistencia (Art. 7); que la nación agredida puede convocar una conferencia extraordinaria para decidir las medidas colectivas (Art. 8); y que la firma del tratado estaría abierta no tan sólo a los estados, sino también a las organizaciones multinacionales (se citan la UE, OSCE, OSCE, CEI, y la OTSC, Organización del Tratado de Seguridad Colectiva), reconociendo así su importante papel en el sistema (Art. 10).

Aún admitiendo que la propuesta rusa precisa de desarrollo y más concreción, en ningún caso debería ser ignorada⁽¹⁰⁴⁾. Por desgracia, esa fue la reacción inicial del secretario general de la OTAN, que tras la reunión del NRC del 4 de diciembre de 2009 declaró que no ve la necesidad de un nuevo tratado, y que las organizaciones existentes garantizan suficientemente la seguridad del área euroatlántica.

De momento, la propuesta rusa está siendo discutida en la OSCE como parte del citado “proceso de Corfú”, iniciado en junio de 2009. Precisamente, y con respecto a la OSCE, Medvedev no hace sino continuar los esfuerzos diplomáticos rusos por consolidarla, declarando que “la OSCE podría encarnar el encuentro de la recién descubierta unidad de la civilización europea, pero se le impide hacerlo y convertirse en una organización regional en toda regla”. Aunque no vaya a convertirse en esa superestructura de seguridad única de la que se hablaba al final de la guerra fría, la OSCE tiene aún un papel fundamental que jugar, por dos razones: el ser la institución de seguridad euroatlántica de mayor alcance geográfico, y el tener un mandato que le permite abordar un amplio rango de cuestiones.

⁽¹⁰³⁾ Disponible en: <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/11/223072.shtml>.

⁽¹⁰⁴⁾ TRENIN, Dimitri, *From a “Treaty to Replace All Treaties” to addressing Europe’s Core Security Issues*, Carnegie Endowment for International Peace, December 2009.

Por lo que respecta a los EEUU, las “puesta a cero” de las relaciones con Rusia están más orientadas a lograr su cooperación en cuestiones vitales, como la reducción de los arsenales nucleares, el programa nuclear iraní, o las operaciones en Afganistán, que a comenzar discusiones conceptuales sobre cómo articular la arquitectura de seguridad euroatlántica. Además, y mientras Rusia consiga que los EEUU respeten sus intereses vitales, con concesiones como la modificación del escudo antimisiles o la suspensión sine die de la ampliación de la OTAN al espacio post-soviético, es posible que Medvedev no insista demasiado a los americanos para que consideren en serio su proyecto. No ocurre lo mismo en la simbiótica relación UE-Rusia, en la que cada parte depende de la otra a un nivel muy superior⁽¹⁰⁵⁾.

En general, el principal incentivo para la cooperación entre actores en temas de seguridad es el tener que hacer frente a una amenaza o amenazas comunes, como fue el caso de los aliados de la OTAN durante la guerra fría. En este momento, en que no existe una amenaza convencional que pudiera devenir en una agresión a gran escala contra los países de la región euroatlántica, ¿cuáles son esos riesgos y amenazas que podría llevar al establecimiento de un espacio de seguridad indivisible en el área OSCE? La respuesta es sencilla, pues en la evolución histórica de cada organización se constata la progresiva convergencia de los modelos de seguridad, y la definición de un catálogo de amenazas casi idéntico, que incluye: el terrorismo, el crimen transnacional, la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento, los conflictos regionales, los ciber-ataques, la inseguridad energética, y el cambio climático.

Sin embargo, el objetivo de transformar ese espacio geográfico en la “comunidad de seguridad genuinamente inclusiva y brillante” que se citaba al inicio de este capítulo, no debería estar basado solamente en una coyuntural coincidencia de intereses, o en un pragmático cálculo de los beneficios a corto plazo que la cooperación pudiera proporcionar, sino en una coincidencia real de valores y principios, al ser lo único que aseguraría su pervivencia y eficacia.

Para ello, es importante “anclar” a Rusia a una Europa de la que ha sido, es, y será parte imprescindible, evitando su tentación de establecer un polo de poder aislado que se contraponga a Occidente, pero también es importante hacerlo con los EEUU, de modo que sus aliados naturales tengan realmente algo que ofrecerles, en el entendimiento de que cuando los americanos necesiten, una vez más en la Historia, un socio estratégico que comparta su visión del mundo,

⁽¹⁰⁵⁾ Para un estudio detallado de esa relación, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco, “Las relaciones UE-Rusia”, en VARIOS AUTORES, *La PESD tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de Estrategia 145, IEEE, 2010, http://www.ieee.es/publicaciones/cuadernos-estrategia/cuadernos/cuaderno_145.html.

sólo lo van a poder encontrar en Europa y no, por ejemplo, en la República Popular China en el marco de un pretendido G-2, o en aliados coyunturales en su lucha contra el terrorismo como Pakistán o Arabia Saudita.

Para finalizar, recordemos que el presidente ruso Medvedev, en su tantas veces mencionado discurso de junio de 2008 en Berlín, expuso un nuevo concepto que vendría a sustituir al (en sus palabras) obsoleto de “atlantismo”, y que definió como la “civilización común euroatlántica”, según el cual Rusia y los EEUU son las dos alas de la civilización común europea. Dejando aparte el idealismo del concepto, es fácil comprender su trascendencia, ya que las citadas “alas” se expandieron, con las colonizaciones de Siberia y del Oeste norteamericano, hasta alcanzar una frontera común en el otro extremo del mundo, asomándose sobre un Océano Pacífico hacia el que inexorablemente se ha ido desplazando el centro geopolítico del mundo tras el fin de la Guerra Fría. Debería ser del máximo interés de la UE, por tanto, el constituir el cuerpo que dé soporte a ambas alas, antes de que vuelen definitivamente por libre hacia otros espacios estratégicos de mayor interés.

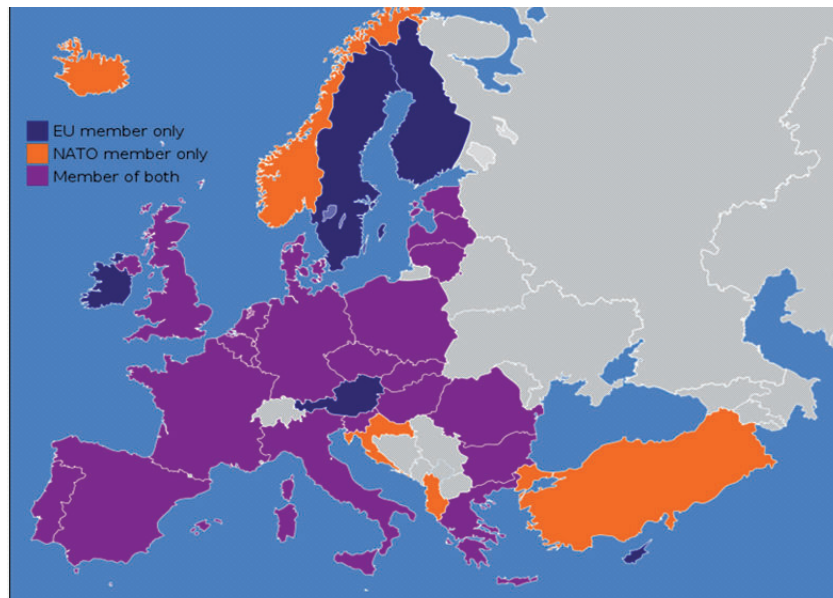
Gráfico I:

La Arquitectura de Seguridad Euroatlántica, hoy:



Mapa I:

Solapes entre estados miembros de la OTAN y la UE:



Capítulo Tercero

ESTADOS FRÁGILES: ¿PRIMERA LÍNEA DE COMBATE DEL SIGLO XXI?

Cristina Manzano Porteros

RESUMEN

Las amenazas procedentes de los llamados Estados frágiles han ido ganando posiciones en las prioridades de seguridad de los países occidentales a lo largo del siglo XXI. La constatación de que, además de ser fuente de conflictos, en muchos de ellos se originan actividades terroristas, todo tipo de tráficos ilícitos y crimen organizado, que de ellos proceden migraciones masivas o de su vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático han hecho que se incluyan ya en las diferentes estrategias de seguridad nacionales y multinacionales. Pero, pese a algunos avances, la lucha contra la fragilidad institucional sigue dependiendo hoy de una voluntad política a menudo débil e inconstante.

Palabras clave:

Estados frágiles, conflicto, desarrollo, estrategias de seguridad

Cristina Manzano Porteros

ABSTRACT

Throughout the 21 century, the challenges coming from the so called fragile states are more and more present among the security priorities of Western countries. Besides being a source of conflict, they are home to terrorist activities, all sorts of illicit trafficking and organized crime, massive migrations come from them, and many are extremely vulnerable to climate change. Different national and multinational security strategies already include the fight against institutional fragility among their objectives. But despite some advances, a clear and long-term political will is still lacking.

Key words:

Fragile states, conflict, development, security strategies

■ INTRODUCCIÓN

El 11 de julio de 2010, mientras España entera celebraba jubilosa el triunfo de la Roja en el Mundial de fútbol de Suráfrica, Uganda sufría un doble ataque terrorista. Murieron más de 70 personas. Se habían reunido, precisamente, para ver el partido en dos concurridos locales de Kampala y fueron víctimas de los extremistas de Al Shabab, el brazo somalí de Al Qaeda. Los terroristas castigaban así la presencia de tropas ugandesas en la misión de la Unión Africana que protege al frágil gobierno interino de Somalia.

Somalia, el paradigma perfecto de Estado fallido. En 2010, por tercer año consecutivo, ocupó el primer lugar del ranking que elaboran la revista Foreign Policy y el Fondo por la Paz. Su territorio y sus mares acogen a terroristas islamistas, traficantes de drogas, armas y personas, señores de la guerra, guerrilleros y piratas de todo calado. El Estado de derecho es totalmente inexistente y la vida humana dejó de tener valor hace tiempo. Y ninguno de los esfuerzos internacionales parece haber otorgado un mínimo de estabilidad institucional.

Pero España tuvo otros encuentros con Estados fallidos, o con algunas de sus consecuencias, a lo largo de 2010. De hecho, el año había empezado con dos cooperantes secuestrados en Mauritania. Durante su cautiverio recorrieron varios países con Estados cuando menos precarios y estuvieron en manos de Al Qaeda en el Magreb Islámico, pero también de mercenarios e intermediarios que comercian con hombres como podrían hacerlo con cualquier otra mercancía de valor.

Haití atrajo igualmente la atención de la opinión pública y el Gobierno españoles a raíz del terrible terremoto que asoló el país, en su doble condición de tercer donante bilateral y de presidente rotatorio de la Unión Europea. Además de atender la urgencia de la catástrofe humanitaria, el desafío que se planteaba a la comunidad internacional -y que sigue sobre la mesa un año después- era la (re)construcción de un Estado que nunca había funcionado.

Son sólo algunos ejemplos. En la última década ha quedado de manifiesto que la fragilidad institucional de los Estados tiene nefastas consecuencias para sus propios ciudadanos -sometidos a pobreza extrema, inseguridad o corrupción, entre otros factores- pero también para el resto del planeta. Los conflictos, causa o resultado, de dicha fragilidad, no se circunscriben al territorio nacional, sino que contagian a sus vecinos, y la debilidad, e incluso total ausencia, de un funcionamiento institucional básico favorece las más diversas actividades ilícitas, desde el terrorismo internacional hasta el tráfico de armas, drogas y personas, o el desarrollo de extremismos de todo tipo que actúan en un mundo sin fronteras.

Por ello no sorprende que los Estados frágiles formen parte de las prioridades de la política internacional de nuestros días. Tal vez otros temas como el cambio climático o la seguridad energética obtengan más atención mediática, pero la lucha contra la fragilidad institucional y sus consecuencias está ya recogida en numerosas estrategias nacionales y multinacionales de seguridad y defensa, y ocupa asimismo una parte importante de la atención de expertos y académicos especializados en cuestiones de seguridad.

Este documento presenta un repaso a los desafíos que los Estados frágiles suponen para la seguridad mundial así como a algunas de las últimas propuestas para abordarlos eficazmente.

■ FRÁGILES, FALLIDOS, FRACASADOS: EN BUSCA DE UNA DEFINICIÓN

Los Estados frágiles han existido prácticamente desde que se implantó el concepto westfaliano de Estado. Pero fue después de la Segunda Guerra Mundial cuando se empezó a plantear la necesidad de fomentar el desarrollo en algunos de los nuevos países surgidos de la descolonización, ante las abrumadoras carencias que presentaban algunos de ellos. De ahí que durante muchos años los Estados frágiles fueran motivo de preocupación casi exclusivamente desde un prisma humanitario. Se apreciaban ya grandes déficits de gobernanza y funcionamiento institucional y muy escasas oportunidades para sus ciudadanos, con altos índices de pobreza y corrupción; un gran problema para la política internacional desde el punto de vista moral, pero muy poco estratégico.

El final de la guerra fría supuso el fin de las ayudas soviéticas y estadounidenses a un buen número de regímenes detestables que hasta entonces habían servido para engrosar los apoyos a los bloques respectivos. Algunos expertos atribuyen a este cambio geopolítico el inicio de la proliferación de Estados fallidos durante la década de los 90. Fue en ese momento, con el estallido de las crisis de Somalia y los Balcanes, cuando Gerald Helman y Steven Ratner acuñaron la primera definición elaborada del concepto de Estado fallido en la revista *Foreign Policy*:

“...un nuevo e inquietante fenómeno está surgiendo: el Estado-nación fallido, absolutamente incapaz de mantenerse por sí mismo como miembro de la comunidad internacional. Las luchas intestinas, la descomposición del gobierno y la privación económica están creando cada vez más debellatios, el término usado después de la Segunda Guerra Mundial para describir el destruido Estado alemán. A medida que estos Estados caen en la anarquía y la violencia, poniendo en peligro a sus propios ciudadanos y amenazando a sus vecinos con oleadas de refugiados, inestabilidad política y enfrentamientos esporádicos, se hace más evidente que hay que hacer algo. El abuso masivo de los derechos humanos –incluido el

más básico, el derecho a la vida-, son ya lo bastante alarmantes, pero la necesidad de ayudarles se hace más crítica ante la evidencia de que sus problemas tienden a extenderse. Aunque aliviar el sufrimiento del mundo en desarrollo ha sido una tarea ingente, salvar a los Estados fallidos se convertirá en un nuevo y diferente desafío” ⁽¹⁰⁶⁾.

Los ataques del 11 de septiembre supusieron un giro radical a la atención que hasta entonces se había otorgado a estos Estados. La constatación de que los terroristas habían tenido en Afganistán su campo de entrenamiento y acogida, y de que habían actuado desde allí con total impunidad introdujo un enfoque totalmente nuevo. A partir de entonces se hizo habitual escuchar a las grandes voces de la política norteamericana y mundial hablar de esta redescubierta y creciente amenaza. Por elegir una, entre tantas declaraciones al respecto, el entonces secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, afirmaba:

“Si los Estados son frágiles, los pueblos del mundo no disfrutarán de la seguridad, el desarrollo y la justicia a la que tienen derecho. Por ello, uno de los grandes desafíos del nuevo milenio es asegurar que todos los estados sean lo suficientemente fuertes como para poder afrontar los retos que tienen por delante” ⁽¹⁰⁷⁾.

Poco después, el Banco Mundial (BM) puso en marcha un programa para adaptar sus políticas de ayuda a aquellos lugares cuya situación de pobreza y bajo desarrollo se veía agravada por la inestabilidad o el conflicto. LICUS (por sus siglas en inglés, Low-Income Countries Under Stress, países de renta baja bajo presión) estuvo vigente entre 2005 y 2007. A partir de 2008 el Banco adoptó directamente la denominación de Estados frágiles. Por su parte, en 2005 la revista *Foreign Policy* y el Fondo por la Paz lanzaron su primer Índice anual de Estados fallidos, en el que buscan clasificar a los países al borde del colapso.

Entre frágiles y fallidos, muchos son los términos que se han utilizado para designar a este tipo de Estados: débiles, en riesgo, precarios, vulnerables, en vías de desestructuración, desestructurados, fracasados, colapsados, en descomposición... El hecho de que no se haya alcanzado una definición general refleja la complejidad del fenómeno. Pero, en general, todos tratan de describir algún tipo significativo de fallo o disfunción del Estado y su incapacidad para desempeñar sus tareas básicas, es decir, de ofrecer a sus ciudadanos seguridad física, instituciones políticas legítimas, una gestión económica sólida y servicios sociales. La fragilidad procede tanto de una falta de capacidad real -muchos de los nuevos actores como Timor Este o Kosovo-, como de una falta de voluntad de cumplir con tales funciones básicas -Zimbabue es uno de los

⁽¹⁰⁶⁾ HELMAN, Gerald y RATNER, Steven, “Saving failed states”, *Foreign Policy*, Winter 1992-1993. Disponible en http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/saving_failed_states

⁽¹⁰⁷⁾ ANNAN, Kofi, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, 2005. Disponible en <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>

más claros ejemplos⁽¹⁰⁸⁾. Para poder acercarnos algo más a los conceptos y realidades que hay detrás de los Estados frágiles, hemos seleccionado dos de entre todos los esfuerzos por comprenderlos, definirlos o clasificarlos: el del Banco Mundial y el Índice de Estados fallidos de Foreign Policy.

■ Estados frágiles, conflicto y desarrollo

Dos ideas se repiten en cualquier análisis sobre Estados frágiles: desarrollo y conflicto. Cerca de 600 millones de personas viven en Estados afectados por la fragilidad y el conflicto. La media de su índice de pobreza es del 54 por ciento frente a un 22 por ciento del conjunto de países de renta baja, y acogen a un tercio de la población mundial que vive en extrema pobreza (por debajo de 1 dólar al día)⁽¹⁰⁹⁾. El propio Banco Mundial reconoce los enormes progresos que se han hecho en los últimos años y las dificultades añadidas que tienen los países cuyo punto de partida es inferior a la media -especialmente en África subsahariana y entre Estados frágiles-, pero la crisis económica y financiera ha supuesto un dramático parón. Según sus cálculos, en 2010, 64 millones de personas más entrarían en la categoría de pobreza extrema, a los que se habían sumado ya 50 millones en 2009. Para la mayoría de ellos, alcanzar en 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio sigue estando muy lejos de sus posibilidades⁽¹¹⁰⁾.

No todos los Estados implicados en algún tipo de conflicto son frágiles (la India y la cuestión de Cachemira, por ejemplo), pero buena parte de los Estados frágiles sufren, o lo han hecho recientemente, algún tipo de conflicto. Casi todos los indicadores de debilidad institucional lo son también de conflicto. El resultado es un círculo vicioso de bajo crecimiento económico -con recursos destinados a mantener las disputas en lugar de a contribuir al desarrollo-, destrucción de infraestructuras y huida de cualquier tipo de inversión necesaria para iniciar la recuperación.

A grandes rasgos, los conflictos tienden a ser cada vez más cortos y más intensos, con un enorme impacto negativo en el crecimiento de los países, de hasta un 12 por ciento de caída del Producto Interior Bruto por cada año de conflicto⁽¹¹¹⁾. Se calcula que el coste anual global de los conflictos en marcha asciende a unos 100.000 millones de dólares. Otros cálculos que incluyen el efecto económico de los Estados fallidos sobre sus vecinos llevan esa cifra hasta los 270.000

⁽¹⁰⁸⁾ PATRICK, Stewart, "Weak States and Global Threats: Facts or Fiction?", *The Washington Quarterly*, Spring 2006, 27-53

⁽¹⁰⁹⁾ Para todas las referencias al Banco Mundial, ver el apartado *Fragile and Conflict-Affected countries*, en la página web del Banco Mundial. <http://go.worldbank.org/BNFOS8V3S0>

⁽¹¹⁰⁾ *Global Monitoring Report 2010*, Washington, Banco Mundial, 2010. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2010/Resources/6911301-1271698910928/GMR2010WEB.pdf>

⁽¹¹¹⁾ *Global Monitoring Report 2007*, Washington, Banco Mundial, 2007. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2007/Resources/3413191-1176390231604/1264-FINAL-LO-RES.pdf>

millones de dólares, más de tres veces la cantidad global destinada a la ayuda al desarrollo⁽¹¹²⁾. Estos números son especialmente relevantes cuando el mundo occidental atraviesa una grave crisis financiera y cuando numerosos estados se están replanteando sus presupuestos y sus políticas de cooperación.

La recuperación y la reconstrucción requieren mucho tiempo y recursos y, además, hay un gran riesgo de recaída: un 40 por ciento de países en situaciones de post-conflicto reinciden antes de pasar 10 años. Costa de Marfil es uno de los ejemplos más recientes: cuando parecía haber logrado cierta estabilidad, la guerra se ha cernido sobre el país a raíz de las revueltas surgidas tras las elecciones de diciembre de 2010. De los 20 conflictos que terminaron a lo largo de la última década, dos tercios se han vuelto a activar en algún momento. De hecho, si bien ese tiempo se había apreciado un descenso en el número de conflictos en el mundo, en general, y en países de renta baja, en particular, los datos más recientes observan un repunte en el volumen de conflictos globales⁽¹¹³⁾.

El Banco Mundial ha otorgado desde hace años gran importancia a la debilidad institucional y a su papel como freno al desarrollo, hasta el punto de incluirlo como uno de sus seis temas estratégicos. Al lanzar su programa LICUS en 2005 introdujo dos novedades en la concepción de la ayuda internacional que gestiona: la conveniencia de adaptar las políticas de ayuda a las necesidades del país receptor -y no sólo a los requisitos de los donantes- y el hecho de que dichas políticas daban sus frutos en países de poco desarrollo pero estables, pero no funcionaban en los casos de inestabilidad y conflicto. La inclusión de programas de prevención de conflictos se ha convertido en una herramienta habitual en la valoración del BM a la hora de otorgar sus ayudas. Además, ya ha anunciado que el Informe sobre desarrollo mundial de 2011 se centrará precisamente en los temas de conflicto y fragilidad. Según el Banco, y sin entrar en las consideraciones técnicas,

Estados frágiles es el término utilizado para referirse a los países que se enfrentan a desafíos especialmente complejos en materia de desarrollo, como falta de capacidad institucional, deficiencia en el buen gobierno, inestabilidad política y violencia constante o los efectos heredados de antiguos conflictos graves.

El BM actúa en consonancia con los Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad enunciados por la OCDE (ver más adelante) y analiza cada caso de manera individualizada antes de otorgar su ayuda, pero cuenta con una clasificación general que contribuye a agrupar los diferentes retos a los que se enfrentan los posibles receptores:

⁽¹¹²⁾ HEWITT, Joseph J., WILKENFELD, Jonathan y GURR, Ted Robert, *Peace and Conflict 2010. Executive Summary*, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 2010. Disponible en http://www.cidcm.umd.edu/pc/executive_summary/exec_sum_2010.pdf

⁽¹¹³⁾ (Ibidem)

países en situación de post-conflicto; países de vuelta -después de haber pasado una larga temporada desligados del Banco-; situaciones en deterioro; impasse prolongado. Para el año fiscal 2011, el Banco Mundial identifica los siguientes Estados frágiles:

Tabla 1

País	Misiones de construcción de la paz ⁽¹⁾	Misiones de mantenimiento de la paz ⁽²⁾
Elegible por la AIF *		
Afganistán (PC)	x	x
Angola (PC)		
Burundi (PC)	x	
Chad	x	x
Comoros, Islas	x	x
Congo, Rep. (PC)		
Costa de Marfil (PC)	x	x
Eritrea (PC)		
Guinea	x	
Guinea-Bissau	x	
Haiti (DV)		x
Islas Salomón	x	
Kosovo		x
Kiribati		
Liberia (PC)	x	x
Myanmar (NRA)		
Nepal	x	
Rep. Centroafricana (DV)	x	x
RDC (PC)	x	x
Santo Tomé y Príncipe		
Sierra Leona	x	
Somalia (NRA)	x	x
Sudán (NRA)		x
Tayikistán	x	
Timor Este (PC)		x
Togo (RE)		
Yemen		
Territorios		
Cisjordania y Gaza	x	
Sahara Occidental		x
Mezcla		
Bosnia - Herzegovina		x
Georgia	x	x
Zimbabue (NRA)		
BIRD (países renta media)		
Irak	x	

* Asociación Internacional de Fomento, la entidad del BM que brinda apoyo a los países más pobres del mundo. Las siglas que aparecen junto a los países responden a: PC - Post Conflicto; DV - De vuelta; NRA - No receptor actual

(1) Presencia de una misión de la ONU o de una organización regional de construcción de la paz durante los últimos tres años.

(2) Presencia de una misión de de la ONU o de una organización regional de mantenimiento de la paz durante los últimos tres años.

Fuente: Banco Mundial

Está claro que sin el apoyo de la ayuda internacional muchos países no podrán salir del caos y la fragilidad. El *Global Monitoring Report 2007* apunta tres aspectos basados en las lecciones aprendidas: la importancia de minimizar el riesgo de recaída en el conflicto -para lo cual es necesario apoyar los esfuerzos electorales, la ayuda dirigida a fomentar el crecimiento y el empleo o el refuerzo de la seguridad-; la necesidad de revisar las prácticas de los donantes, para ser capaces de apoyar reformas en entornos volátiles o Estados con escasas capacidades; y el requisito de mejorar la coordinación entre todas las organizaciones internacionales dedicadas al mantenimiento de la paz, como las diferentes agencias de Naciones Unidas y otras instancias regionales.

■ El Índice de Estados fallidos de Foreign Policy

Son muchas las instituciones que han desarrollado herramientas para, desde diversos enfoques -desarrollo, conflicto, gobernanza-, tratar de ofrecer luz sobre la naturaleza y el comportamiento de los Estados débiles. Uno de los esfuerzos más conocidos es el Índice de Estados fallidos que desde 2005 elaboran el Fondo por la Paz y la revista *Foreign Policy*⁽¹¹⁴⁾. Tal vez la combinación entre un centro de investigación especializado y un medio de comunicación con gran influencia en el campo de las relaciones internacionales sea el motivo por el que este ranking goza de un relevante impacto mediático⁽¹¹⁵⁾.

Para su realización se utilizan decenas de miles de fuentes de información pública (hasta 90.000 en el ranking de 2010). Se analizan hasta 177 países, si bien la atención se centra en los 60 primeros, y se establece una lista de peor -el Estado más fallido- en el puesto más alto, a mejor, con arreglo a los siguientes doce indicadores: Presiones demográficas, Refugiados y desplazados, Agravios colectivos, Fugas humanas, Desarrollo desigual, Empeoramiento económico, Pérdida de legitimidad del Estado, Servicios públicos, Derechos humanos, Aparatos de seguridad, Élite divididas e Intervención externa.

Su objetivo declarado es ofrecer un perfil del nuevo desorden mundial en el siglo XXI, contar cada año con una herramienta que permita hacer un seguimiento permanente de la inestabilidad y tratar de anticipar dónde se producirán las próximas crisis. En su primera edición calculaba que había alrededor de 2.000 millones de personas que vivían en países inseguros, con diversos grados de vulnerabilidad a una guerra civil generalizada.

⁽¹¹⁴⁾ Para todas las referencias procedentes de la revista *Foreign Policy* se utilizará su Edición española. El Índice de Estados fallidos se ha publicado en los números 10, 15, 28, 34 y 40. También pueden encontrarse en www.fp-es.org. Hay que tener en cuenta que el Índice de un determinado año utiliza datos del año anterior, por lo que no recoge las crisis más llamativas acaecidas en los meses inmediatamente anteriores.

⁽¹¹⁵⁾ Otras referencias importantes son el Index of State Weakness, de Brookings Institution; el Country Indicators for Foreign Policy Fragile States Index, de Carleton University; el State Fragility Index de Goldstone and Marshall; y el Peace and Conflict Instability Ledger, del Center for International Development and Conflict Management de la Universidad de Maryland.

Como todos los rankings de este estilo, es necesariamente un ejercicio de simplificación. Muchos países han reaccionado airadamente al verse reflejados en posiciones poco favorables a su imagen internacional; en ese sentido, el Índice ha logrado convertirse en un acontecimiento anual, que algunos cuerpos diplomáticos o de información utilizan, a favor o en contra, como herramienta propagandística. Si bien es cierto que doce meses no es tiempo suficiente para mostrar cambios demasiado significativos en la gobernanza de un Estado, sí ha ido recogiendo a lo largo de estos años el fuerte impacto de fenómenos globales como la crisis alimentaria de 2007 o la crisis financiera global, así como de otros acontecimientos más localizados como el paso del huracán Katrina o la guerra de Georgia.

El Índice ha mostrado asimismo algunas tendencias. La primera, la tozuda presencia de una lista corta de países africanos en los puestos más altos de la lista. Somalia, Chad, Sudán, Zimbabue y la República Democrática del Congo se disputan permanentemente el dream team de los Estados fallidos. Siete países del África subsahariana han estado siempre entre los diez primeros; en total, quince países se han repartido en estos seis años el dudoso honor de ocupar esa primera decena de puestos. Como afirman los autores, da la impresión de que la quiebra del Estado es una enfermedad crónica. En la última edición, Somalia, Sudán y la República Democrática del Congo recibían las máximas puntuaciones en diversos indicadores. Somalia, por ejemplo, está a la cabeza en número de Refugiados y desplazados -con casi un cuarto de la población desarraigada-, Derechos humanos, Declive económico, Fuerzas de seguridad -con presencia armada y en permanente disputa de las tropas del Gobierno, las de paz de la Unión Africana, las milicias islamistas y los caudillos locales-, y Élite divididas.

Irak y Afganistán han ido intercambiando posiciones a medida que las tropas de combate estadounidenses iban saliendo. Si el primero ocupaba el cuarto puesto en las primeras ediciones, en la última ha pasado al séptimo (no se trata de un salto radical, pero sí podría reflejar una tendencia). Afganistán, por su parte, ha ascendido del puesto nº 11 en 2005 al nº 6 en 2010.

También se registra esporádicamente algún salto significativo. Pakistán, por ejemplo, partía del puesto 34. El terremoto de octubre de 2005 y sus terribles consecuencias lo catapultaron hasta la novena posición, de donde no se ha movido prácticamente desde entonces. El magnicidio de Benazhir Bhuto, el papel de un ejército todopoderoso, la debilidad de un gobierno que pierde poder real día a día o la libertad con la que los extremistas y los terroristas islámicos campan por parte de su territorio en un país que, además, posee capacidad nuclear, son elementos más que suficientes para mantener a Pakistán entre los top ten.

Georgia, que no figuraba entre los 60 primeros en la primera edición, fue apareciendo paulatinamente en años sucesivos -lo que ya reflejaba una tendencia negativa-, hasta dar un salto de 23 puestos a raíz de la guerra con Rusia de 2008. Irán, por su parte, también ha ido escalando posiciones año a año (de 2005 a 2010 ha pasado de la 52 a la 32) y mostrando mayores signos de fragilidad, como consecuencia, en buena medida de su maltrecha economía. En su imagen exterior, sin embargo, lo que más pesa es su carrera por conseguir armas nucleares.

Gran escándalo mediático supuso la llegada de Israel al grupo de los 60 principales por su gestión en los territorios ocupados. Su incapacidad para integrar a la minoría árabe, sus tremendas disparidades económicas y el sectarismo creciente de sus dirigentes fueron los factores que más incidieron -y lo siguen haciendo- en esta clasificación.

En muchas ocasiones el riesgo de fracaso no es siempre sinónimo de peores consecuencias en caso de que dicho fracaso llegara a producirse. La capacidad de contagiar a los vecinos o de influir en la estabilidad global no está directamente ligada a una determinada posición en el ranking. Zimbabue, por ejemplo (4º en 2010) está peor que Irak (7º), pero las consecuencias geopolíticas de un fracaso del Estado iraquí serían mucho más graves. Por eso Pakistán (10º) es mucho más preocupante que Guinea (9º), o Corea del Norte (19º) más que Costa de Marfil (12º).

Por último, el Índice también muestra algunos casos de mejora. Sierra Leona y Liberia se han ido recuperando en los últimos años y de aparecer entre los diez peores, ahora no figuran siquiera entre los veinte primeros. Colombia es un caso de éxito (ha bajado del 14º al 46º). Y la República Dominicana, que en su día se disputó con Haití el título de peor caso del Caribe, hoy ni figura en la lista de los preocupantes.

Tabla 2: Índice de Estados fallidos 2010, Foreign Policy

País	Nº	País	Nº	País	Nº
Somalia	1	Uganda	21	Ruanda	40
Chad	2	Guinea-Bissau	22	Camboya	40
Sudán	3	Burundi	23	Islas Salomón	43
Zimbabue	4	Bangladesh	24	Guinea Ecuatorial	44
R.D. del Congo	5	Sri Lanka	25	Kirguizistán	45
Afganistán	6	Nepal	26	Colombia	46
Irak	7	Camerún	26	Togo	47
R.Centroafricana	8	Malawi	28	Siria	48
Guinea	9	Sierra Leona	28	Egipto	49
Pakistán	10	Eritrea	30	Bután	50
Haiti	11	R. del Congo	31	Filipinas	51
Costa de Marfil	12	Irán	32	Islas Comoros	52
Kenia	13	Liberia	33	Bolivia	53
Nigeria	14	Líbano	34	Israel/Franja de Gaza	54
Yemen	15	Burkina Faso	35	Azerbaiyán	55
Myanmar	16	Uzbekistán	36	Zambia	56
Etiopía	17	Georgia	37	Papúa Nueva Guinea	56
Timor Este	18	Tayikistán	38	Moldavia	58
Corea del Norte	19	Mauritania	39	Angola	59
Niger	19	Laos	40	Bosnia-Herzegovina	60

LOS DESAFÍOS TRANSVERSALES A LA SEGURIDAD

La llegada de los Estados frágiles a la lista de prioridades de las estrategias de seguridad tiene su origen en dos premisas que han ido cobrando cada vez más fuerza en la última década:

- El concepto tradicional de seguridad debe ampliarse para incluir amenazas transnacionales procedentes de actores no estatales, como los grupos terroristas o el crimen organizado;
- Muchas de dichas amenazas tienen su origen en la fragilidad institucional y una gobernanza débil de algunos países en desarrollo.

Sin embargo, parece también claro que no todas las situaciones de fragilidad suponen el mismo riesgo para la seguridad local, regional o global. El hecho de que determinados países tengan armamento nuclear implica una amenaza mucho más palpable que el colapso de determinados regímenes. Un primer vistazo muestra que no son necesariamente los Estados en peores condiciones los más peligrosos, sino aquellos que cuentan con una relativa capacidad de funcionamiento y organización política, pero que flaquean gravemente en el ejercicio de algunas de sus responsabilidades básicas. Terrorismo internacional, pandemias, ciberterrorismo, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva, tráfico de personas, armas y drogas, migraciones masivas, encuentran su origen o su plataforma a menudo en Estados débiles. Veamos brevemente sólo algunos de ellos.

■ Terrorismo internacional

Aunque no era en absoluto un fenómeno nuevo, los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, seguidos por los de Bali, Madrid y Londres supusieron un cambio radical en la percepción y las preocupaciones de la opinión pública y de los líderes políticos mundiales. La arrolladora irrupción del terrorismo islamista vino a añadir un factor determinante en el choque de civilizaciones preconizado por Samuel Huntington. El hecho de que Al Qaeda utilizara la hospitalidad de Sudán y Afganistán para construir campos de entrenamiento y adoctrinamiento, así como para reclutar nuevos adeptos, y se aprovechara de la facilidad para cruzar fronteras e introducir y comprar armas sin mayor control, abrió los ojos -algo tarde- a una realidad flagrante. Todo parecía ratificar el consenso generalizado sobre la estrecha vinculación entre pobreza, débil gobernanza y terrorismo internacional en los Estados débiles.

Pero no existe tal relación lineal ni homogénea. Para empezar, no todos los Estados débiles sufren el terrorismo o acogen organizaciones terroristas transnacionales. Por otra parte, estas necesitan un entorno mínimo de funcionamiento para poder actuar. Un informe del Centro de lucha contra el Terrorismo de West Point⁽¹¹⁶⁾, basado en documentos incautados a Al Qaeda, revelaba las dificultades que tuvieron Bin Laden y sus hombres a la hora de intentar usar Somalia como base de operaciones, las mismas que sufrieron las misiones de paz internacionales en los años 90: infraestructuras pésimas, demasiada violencia y delincuencia, y carencia de servicios básicos. La propia Al Qaeda ha evolucionado desde una dependencia absoluta de la base a la proliferación de células locales que actúan y operan tanto desde países pobres como ricos. El desarraigo y la radicalización de una juventud en busca de identidad en los países más desarrollados alimentan hoy la actividad terrorista global.

Para muchos observadores, el terrorismo yihadista seguirá siendo la mayor fuente de conflicto y desestabilización durante la próxima década. Sin embargo, no es fácil identificar una tendencia a largo plazo. Así se desprende de un informe publicado en 2010 por el Center for International Development and Conflict Management de la Universidad de Maryland⁽¹¹⁷⁾, que se alimenta de la principal base de datos de actos terroristas tanto nacionales como internacionales -hasta 77.000 en todo el mundo-, perpetrados entre 1970 y 2007. Su conclusión es que no existe una tendencia definida, sino picos y valles a lo largo de todo el periodo. En términos absolutos durante este tiempo la mayor actividad se registró en 1992, para caer significativamente hasta 2001, cuando se inició un repunte que alcanzó su cota máxima en 2006. Por áreas, Europa Occidental fue la zona que sufrió el mayor número de ataques durante los años 70, América Latina en los 80 y Oriente Medio a partir de 2003.

⁽¹¹⁶⁾ Citado en "Índice de Estados fallidos", *Foreign Policy Edición española*, n° 34, agosto-septiembre 2009, p. 76

⁽¹¹⁷⁾ Op. cit.

Los conflictos de Cisjordania y Gaza y, sobre todo, el de Irak explican el incremento de los últimos años. Pero las características del terrorismo consecuencia de la guerra de Irak son muy diferentes de las que marcaron el último tramo del siglo XX. Tanto los atentados suicidas como la mayor parte del resto de atentados se nutren de explosivos y armas bastante poco sofisticadas. El impacto de los acontecimientos de Nueva York y su tratamiento mediático extendieron la idea de complejas tramas y equipamiento detrás de toda actividad terrorista, pero esta imagen no se corresponde con el goteo de ataques al que hemos asistido desde entonces. Lo que sí queda de manifiesto es el tremendo efecto desestabilizador que tienen en estos territorios especialmente frágiles, como se observa cada día más en Pakistán.

Proliferación de armas de destrucción masiva / Tráfico de armas

Otro de los grandes temores que acompañan la existencia de los Estados frágiles es su incapacidad o falta de voluntad a la hora de controlar la tecnología y los stocks de armas nucleares, biológicas o químicas, hasta el punto de que las estrategias tanto de Estados Unidos como de la Unión Europea la consideran, “potencialmente”, la mayor amenaza a su seguridad. El peor escenario es el de que, en caso de colapso, la capacidad nuclear de determinados países, como Pakistán o Corea del Norte, pueda caer en manos de desaprensivos. El temor se vio alimentado cuando salieron a la luz las actividades ilícitas de Abdul Qadeer Khan: uno de los padres del programa nuclear paquistaní había vendido durante más de dos décadas tecnología y conocimientos -incluidos los medios para producir material fisible y fabricar armas nucleares- a socios tan poco fiables como Libia, Irán y Corea del Norte⁽¹¹⁸⁾. Precisamente Irán, Corea del Norte y el propio Pakistán centran toda la atención actual con relación a este asunto (los tres casos se verán con algo más de detalle más adelante).

Existen algunos antecedentes positivos, como los casos de Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán que, tras la descomposición de la Unión Soviética, decidieron ceder sus respectivos arsenales nucleares a Moscú y luego se sumaron al Tratado de No Proliferación Nuclear.

Otro foco de preocupación es el incremento en el comercio mundial, lícito e ilícito, de armas convencionales, en el que un buen número de Estados frágiles, fallidos o en situación de post-conflicto desempeñan un papel importante como punto tanto de origen, tránsito o destino. Según la Small Arms Survey 2007⁽¹¹⁹⁾, el volumen conocido de armas pequeñas que circulan por el mundo es de 875 millones, 650 millones en manos privadas y el resto en posesión de fuerzas de seguridad. Cinco años antes, esa cantidad no pasaba de 640 millones en total. En su análisis de la transparencia en el comercio de armas y municiones, Suiza, Reino Unido, Alemania, Holanda y Serbia figuran como

⁽¹¹⁸⁾ NAÍM, Moisés, *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Random House Mondadori, Barcelona, 2006, 59-88

⁽¹¹⁹⁾ Graduate Institute of International Studies in Geneva. *Small Arms Survey 2007. Guns and the City*, Cambridge University Press, 2007.

los exportadores más transparentes, mientras que, ¡sorpresa!, Irán y Corea del Norte figuran como los menos transparentes. El tráfico en torno a los antiguos arsenales soviéticos, que encuentran salida en el mercado negro gracias a la actuación de funcionarios y militares corruptos, forma ya parte desde hace tiempo de la literatura y el cine de la posguerra fría. Los informes anuales de la organización suiza han trazado además el impacto de las pequeñas armas en países bajo violencia o en situaciones de post-conflicto como la RDC, Ruanda, Sierra Leona, Sudán o la antigua Yugoslavia demostrando cómo contribuyen a exacerbar los conflictos. La facilidad de acceso a las armas favorece el surgimiento -o resurgimiento- de guerras civiles y el establecimiento de una cultura de la violencia y de la impunidad. Asimismo, debilita la capacidad de los Estados para tratar de establecer el orden público y el Estado de derecho al ver cuestionada y amenazada continuamente la prerrogativa del uso de la fuerza.

Crimen organizado

Los Estados frágiles ofrecen a menudo una plataforma perfecta para las organizaciones dedicadas a los más diversos tipos de actividades ilícitas, desde el tráfico de drogas, armas, falsificaciones o personas hasta el blanqueo de los beneficios procedentes de ellas.

El aumento del crimen organizado ha ido ligado al desarrollo de los procesos de globalización. Los avances en las tecnologías de la comunicación y en los transportes, así como la eliminación de barreras comerciales y la desregulación de los servicios financieros -cuya falta de supervisión está en el origen de la crisis económico-financiera actual- crearon oportunidades desconocidas hasta entonces para las actividades ilegales globales. Probablemente uno de los mayores esfuerzos por estudiar y comprender este fenómeno y sus implicaciones sea el realizado por Moisés Naím, anterior director de la edición americana de *Foreign Policy* y uno de los más reconocidos observadores de la globalización⁽¹²⁰⁾.

Parece evidente que un entorno donde el Estado de derecho brilla por su ausencia, o casi, donde el control de fronteras es laxo y donde los sistemas regulatorios son débiles, es mucho más propicio para el crimen organizado que un Estado fuerte. Sin embargo, dicho entorno tampoco es condición suficiente. El principal objetivo de las actividades ilícitas es obtener beneficios y para ello, como en otros casos mencionados, los criminales requieren un funcionamiento mínimo de las infraestructuras, las telecomunicaciones o los servicios financieros.

Así, por ejemplo, la producción y tráfico de drogas está íntimamente ligada a Estados frágiles: el 90 por ciento de la heroína que se produce en el mundo procede de Afganistán y llega a Europa a través de los países de Asia Central.

⁽¹²⁰⁾ NAÍM. (op. cit).

Su exportación sirve para financiar en torno al 15 por ciento de las actividades de la insurgencia talibán. Myanmar ocupa el segundo puesto en la producción de opio y metanfetaminas. Igualmente, la mayor parte del tráfico de seres humanos -hasta 800.000 mujeres y niños cada año, la versión de la esclavitud en el siglo XXI- tiene su origen en Estados débiles. Pero otros delitos como el blanqueo de capitales se centra sobre todo en paraísos fiscales -pequeños enclaves ricos o países de renta media- por la simple razón de que un sistema bancario avanzado es un requisito imprescindible. La OCDE calcula que el lavado de capitales supone hoy entre 800.000 millones y 2 billones de dólares, en torno a un 3 por ciento del Producto Interior Bruto mundial.

Piratería

Hace menos de diez años los esfuerzos internacionales y el empeño de Indonesia lograron devolver la seguridad a las rutas navieras más peligrosas, las que pasaban a través del estrecho de Malaca y el de Singapur. Pero desde entonces ha surgido una nueva amenaza, con capturas más espectaculares y un incremento radical de los rescates: los piratas somalíes. Somalia, el Estado fallido por excelencia, posee una larga costa y una orilla sin ley en una ruta fundamental para el tráfico marítimo internacional, la que une los puertos de Europa, Oriente Medio y Asia. Los ataques en aguas somalíes y alrededores han pasado de representar el 16 por ciento del total mundial en 2007 a más de la mitad en 2009. La profusión de estas actividades y su creciente impacto en el tráfico marítimo mundial ha dado lugar al concepto de mar fallido, acuñado por el profesor español Fernando Fernández Fadón⁽¹²¹⁾.

A diferencia de sus antepasados en el Caribe, los piratas del siglo XXI van equipados con avanzados GPS y cargados con importantes provisiones de armas. Pero al igual que aquéllos, tienen un solo objetivo: el botín. Este puede traducirse en todo tipo de objetos -el equipamiento de la tripulación, los aparatos electrónicos, ropa y hasta la propia nave- y en suculentos rescates para liberar a las personas secuestradas: 867 fueron capturadas frente a Somalia sólo en 2009.

El riesgo para los piratas es mínimo. Según la Lloyd's Market Association, el departamento de investigación de la aseguradora británica, de los 650 piratas somalíes capturados en 2008, 460 ya están en libertad. Sólo Kenia y las Islas Seychelles, dentro de África, han aceptado juzgar a los presuntos delincuentes. Y dentro de la propia Somalia su captura se plantea como algo inalcanzable, ya que se da por sentada la connivencia de las autoridades. Además, se calcula que el pirata de menos categoría puede llegar a ganar unos 20.000 dólares anuales, frente a los menos de 1.000 dólares de renta media del país. Por otra parte, para las navieras propietarias de los más de 20.000 buques que atraviesan anualmente el Golfo de Adén, eludir la piratería es sumamente costoso. Cualquier ruta

⁽¹²¹⁾ FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando. *Piratería en Somalia: "mares fallidos" y consideraciones de la historia marítima*. Documento de Trabajo N° 10/2009, Real Instituto Elcano.

alternativa añade entre dos y tres semanas al viaje, con lo que la mayoría de las compañías prefiere aumentar las primas de las aseguradoras y confiar en que no pase nada⁽¹²²⁾. Pero el fenómeno no es exclusivo de Somalia. Países como Nigeria, Bangladesh, Indonesia o Filipinas siguen sufriendo ataques piratas en sus aguas.

Con el fin de frenar esta actividad en la costa somalí, la Unión Europea decidió lanzar en noviembre de 2008 su primera fuerza de paz naval, más conocida como Operación Atalanta, que se enmarca en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Con una duración inicial prevista de un año, su mandato ha sido prorrogado ya en dos ocasiones, hasta diciembre de 2012. España es el segundo contribuyente, después de Francia, con una aportación de 370 militares de un total de 1.980 efectivos, repartidos en una fragata, un patrullero y el destacamento aéreo Orión desplegado en Yibuti⁽¹²³⁾.

Cambio climático

Sólo un breve apunte para señalarlo como un creciente factor de desestabilización, especialmente en los Estados más débiles⁽¹²⁴⁾. De las 350.000 muertes causadas anualmente como consecuencia directa de fenómenos vinculados al cambio climático, un 99 por ciento tiene lugar en países en desarrollo. Según el Climate Vulnerability Monitor 2010, existe una clara relación inversa entre la vulnerabilidad ante el calentamiento global y las posiciones en el Índice de Desarrollo Humano que cada año elabora el PNUD: a medida que un país desciende en desarrollo humano, aumenta su vulnerabilidad ante el cambio climático⁽¹²⁵⁾ (ver Gráfico 1).

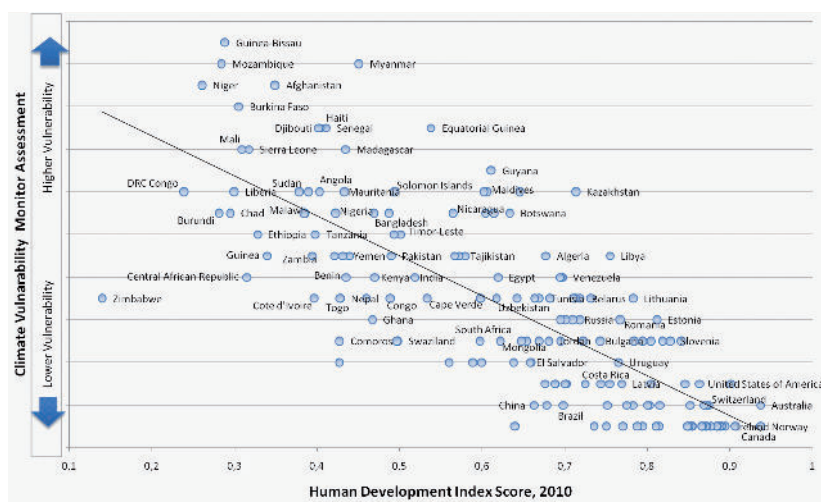
⁽¹²²⁾ Ver COGGINS, Bridget, "Guarida Pirata", en *Foreign Policy Edición española*, nº 40, agosto-septiembre 2010, 62-63.

⁽¹²³⁾ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1518&lang=es>. En el momento de escribir estas líneas, España acababa de asumir el mando de la misión por un periodo de cuatro meses y por segunda vez desde que se lanzó.

⁽¹²⁴⁾ Para un repaso más amplio de las consecuencias del cambio climático y su vinculación con la seguridad, ver CASTRO DíEZ, Yolanda, "El cambio climático y sus implicaciones para la seguridad", *Panorama estratégico 2009/2010*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2010, 69-99.

⁽¹²⁵⁾ DARA and *Climate Vulnerable Forum*, *Climate Vulnerability Monitor 2010. The State of the Climate Crisis*, DARA, Madrid, 2010.

Gráfico 1



Fuente: Índice de Desarrollo Humano, PNUD

No sorprende que muchos de los “líderes” en los rankings de fragilidad institucional se encuentren en el cuadrante superior de esta tabla; tampoco sorprende que sean la pobreza, la gobernanza y la desigualdad de género los factores que más influyen en la debilidad de un Estado ante el clima, los mismos que definen su fragilidad en general. En realidad, no es que el calentamiento global afecte más a los países pobres. La costa sur de Estados Unidos es tan vulnerable a los efectos climáticos como lo pueden ser algunos países del Sureste asiático; sin embargo, los ricos están más y mejor preparados para afrontar sus consecuencias (pese a la dura excepción que supuso el Katrina). En términos de seguridad, se han reconocido ya ampliamente los riesgos que supone el cambio climático para los Estados débiles. El Alto Representante de la Unión Europea lo definió como un “amplificador de amenazas”⁽¹²⁶⁾. La crisis de Darfur ha sido bautizada como el primer gran conflicto generado por el calentamiento global. Una inusual sequía agudizó la lucha por los recursos en un lugar rico en conflictos de diverso tipo y con un gobierno que dejó de ejercer sus funciones de protección sobre una parte de la población para apoyar a otra. Durante las elecciones de 2008 en Pakistán, uno de los temas principales fue la tremenda subida del precio de grano, generada por las inundaciones. En un Estado con fuertes presiones internas de todo tipo, la carestía de los alimentos supone un factor añadido de riesgo considerable.

La lucha por el agua, precisamente, por su escasez, o por los cambios en su distribución actual, aparece como uno de los mayores desafíos de las próximas décadas, especialmente agudo en algunas zonas vulnerables: el Himalaya y

⁽¹²⁶⁾ Ver “El cambio climático y la Seguridad Internacional”, Documento del Alto Representante y de la Comisión Europea al Consejo Europeo, S113/08, 14 de marzo de 2008. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/99394.pdf

su entorno, todo Oriente Medio, el Norte de África, el Sureste asiático... El cambio climático y sus consecuencias, así como las mayores tensiones que pueden generar en los Estados en descomposición, han sido ya incluidos en las estrategias de seguridad de Estados Unidos, la Unión Europea y la OTAN. Pero numerosas voces reclaman que se pase de la retórica a la acción y se añada esta dimensión a la prevención de conflictos.

■ ALGUNAS SOLUCIONES POLÍTICAS

Existe un amplio consenso sobre el desafío que suponen los Estados frágiles a la estabilidad y la seguridad internacionales, sin embargo, no existe todavía una “hoja de ruta” para abordar de una manera estructurada y sistemática la fragilidad. Es reflejo de la complejidad de cada caso y del orden que puede ocupar en las prioridades de la comunidad internacional en cada momento.

En 2007, la OCDE presentó un conjunto de Principios que deberían guiar el compromiso de los actores internacionales a la hora de ayudar a aquellos países con débil gobernanza y conflictos. Los 10 Principios son⁽¹²⁷⁾:

- Tomar el contexto como punto de partida. Comprender la realidad específica de cada país y desarrollar una estrategia según su capacidad, su voluntad política y su legitimidad.
- No hacer daño. Las decisiones internacionales deben ser evaluadas según su impacto en las reformas nacionales, la pobreza o la inseguridad, para no perjudicar o agravar procesos en marcha.
- Centrarse en la construcción del Estado como objetivo principal. Sobre todo en dos ámbitos: uno, apoyando cuestiones como la gobernanza democrática, los derechos humanos, el compromiso de la sociedad civil y la construcción de la paz; y dos, fortaleciendo la capacidad de los Estados para llevar a cabo sus principales funciones esenciales para reducir la pobreza.
- Priorizar la prevención. Fortalecer las capacidades locales, especialmente las de las mujeres, para prevenir y resolver los conflictos, apoyar a las organizaciones regionales en materia de construcción de la paz y emprender misiones.
- Reconocer los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo. Es necesaria una perspectiva del gobierno en su conjunto, con una coherencia de políticas donde sea posible, siempre que se preserve la independencia, la neutralidad y la imparcialidad de la ayuda humanitaria.
- Promover la no discriminación como fundamento para las sociedades estables e inclusivas. Las medidas para promover la voz y la participación de las mujeres, los jóvenes, las minorías y otros grupos excluidos deberían integrarse desde el principio en las estrategias de construcción del Estado.
- Alinearse con las prioridades locales de forma diferente en contextos

⁽¹²⁷⁾ Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad, 2007 <http://www.oecd.org/dataoecd/30/24/39465358.pdf>

diferentes. Identificar los sistemas que funcionan en el seno de las instituciones locales existentes y trabajar para fortalecerlas.

- Acuerdo sobre los mecanismos prácticos de coordinación entre los actores internacionales. Trabajar juntos en el análisis, en las evaluaciones conjuntas, en las estrategias comunes y en la coordinación del compromiso político.
- Actuar rápido, pero permanecer comprometido lo suficiente para tener posibilidades de éxito. La ayuda debe ser lo suficientemente flexible para aprovechar las oportunidades y reaccionar a las condiciones variables en el terreno. El desarrollo de las capacidades de las principales instituciones exigirá un compromiso de al menos 10 años.
- Evitar las bolsas de exclusión. Hacer frente al problema de los “huérfanos de ayuda” (aid orphans), Estados donde no hay obstáculos políticos importantes para el compromiso, pero donde pocos actores internacionales están comprometidos y los volúmenes de ayuda son bajos. Lo mismo ocurre con las regiones geográficas olvidadas dentro de un país, así como con sectores y grupos abandonados dentro de las sociedades.

Estos principios son compartidos por buena parte de los actores ya sean políticos o de desarrollo, dedicados a analizar o definir estrategias para los Estados frágiles. A ellos se pueden sumar algunas otras consideraciones relevantes⁽¹²⁸⁾.

Cuando se habla del contexto, hay que considerarlo en su sentido más amplio. Los vecinos son sumamente importantes en las situaciones de fragilidad. A menudo el fracaso del Estado responde a fuertes dinámicas regionales. Los vecinos pueden ser parte activa del propio conflicto -si se embarcan en una guerra- pero, más frecuentemente, participan de una manera indirecta, apoyando a grupos armados, como ocurrió con Uganda y Ruanda en el caso del Congo. En numerosas ocasiones, sirven de refugio, incluso de cuartel general, para rebeldes e insurgentes, entorpeciendo, dificultando o bloqueando abiertamente el trabajo de las fuerzas internacionales, como se ve en Pakistán con los talibanes.

La consolidación de los procesos democráticos y el afianzamiento el Estado de derecho han demostrado ser más importantes y eficaces que la mera convocatoria de elecciones. Estas se toman a medida como el fin último de la ayuda, olvidando que la etapa de transición es la más delicada en situaciones de debilidad, precisamente porque el entramado institucional aún no está del todo engranado. Aunque los procesos electorales suelen tener gran visibilidad y

⁽¹²⁸⁾ “Fragile States: Searching for Effective Approaches and the Right Mix of Instruments”, Presentación de Nick Grono, Vicepresidente de International Crisis Group al Ministerio danés de Asuntos Exteriores, enero 2007, en <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2007/grono-fragile-states-searching-for-effective-approaches-and-the-right-mix-of-instruments.aspx> y “Tackling State Fragility: The New World of Peacebuilding”, Presentación de Donald Steinberg, Presidente adjunto de International Crisis Group en la Conferencia sobre construcción de la Paz de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, febrero 2010, en <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2010/tackling-state-fragility-the-new-world-of-peacebuilding.aspx>

repercusión en los países donantes que contribuyen a las tareas de pacificación, pueden añadir factores de desestabilización, como las declaraciones de corrupción y fraude electoral, o la no aceptación de los resultados por alguna de las partes. Un papel fundamental corresponde al refuerzo de la sociedad civil y al restablecimiento de una cultura de la justicia, frente a una cultura de la impunidad, que facilite la reconciliación.

Atajar la plaga silenciosa de la corrupción es también fundamental a la hora de abordar la construcción de un Estado. La corrupción endémica es un factor básico de la fragilidad de numerosos Estados: mina hasta destruirla la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y en sus líderes y consume un gran número de recursos destinados a mejorar la vida de las personas. Pero buscar soluciones al problema supone atacar tanto a los receptores como a aquellas prácticas que la facilitan. En ese sentido, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI en sus siglas en inglés) introduce varios elementos novedosos, al solicitar tanto a los gobiernos como a las corporaciones la publicación periódica de los detalles de sus ingresos y sus pagos, para someterlos a una auditoría estricta. Las instituciones financieras internacionales y los grupos de la sociedad civil desempeñan una tarea importante en el proceso.

Por último, no hay que olvidar que muy a menudo la primera en la lista de prioridades cuando se interviene en un Estado frágil es la restauración de la seguridad, sin la cual no es posible sentar las bases para iniciar la recuperación económica, la reconstrucción de la sociedad o la cimentación de la gobernanza.

125

LOS ESTADOS FRÁGILES EN LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD

Nadie discute a estas alturas la necesidad de luchar contra la fragilidad de los Estados y sus consecuencias. Desde su creación, la ONU ha sido el principal guardián de la paz internacional en situaciones de conflicto y post-conflicto. Es, además, el actor más legitimado internacionalmente para actuar. La demanda de sus misiones, tanto de mantenimiento como de construcción de la paz, está en alza, como demuestra el hecho de que en 2010 desplegaron por todo el mundo más de 124.000 efectivos, procedentes de 115 países diferentes, frente a unos 20.000 hace apenas una década. A nadie puede extrañar que gran parte de ellos se encuentre en Estados frágiles.

Desde tratar de garantizar un entorno propicio para celebrar elecciones (Sudán, Costa de Marfil, Afganistán, Burundi, Haití), hasta contribuir al fortalecimiento de las instituciones -como la reforma del sistema judicial o la formación de la policía-, a la estabilidad y a la recuperación económica (Liberia, Timor Este), reforzar la seguridad y el suministro de ayuda de emergencia, como

en el caso de Haití tras el terremoto, o apoyar el desarme y la reinserción de antiguos combatientes así como el regreso de desplazados y refugiados, las misiones cubren un amplio rango de mandatos y funciones. En los últimos años ha habido un incremento en la colaboración con otras organizaciones internacionales y regionales, como la Unión Africana o la Unión Europea. Sin embargo, el aumento de la demanda y de las complejidades de las situaciones ha dejado claramente de manifiesto la falta de recursos suficientes. A ello se suma la disparidad de opiniones dentro del Consejo de Seguridad y de otros actores relevantes sobre la estrategia política de las misiones. Al fin y al cabo, las decisiones de la ONU no son sino las decisiones de sus miembros. Es uno de los principales asuntos que debería abordar la eternamente pendiente reforma de Naciones Unidas.

En cuanto a la OTAN, el nuevo Concepto Estratégico aprobado en noviembre de 2010 recoge explícitamente la amenaza que suponen “la inestabilidad y el conflicto más allá de las fronteras” de la Alianza y asegura que participará, cuando sea posible, para prevenir y gestionar crisis, estabilizar situaciones de post-conflicto y apoyar la reconstrucción. Apela a las lecciones aprendidas, especialmente en Afganistán y los Balcanes, para defender un enfoque integral, que incluya los elementos políticos, civiles y militares. Como no puede ser menos, las estrategias de seguridad de Estados Unidos y la Unión Europea están redactadas en términos similares.

■ Estados Unidos

Los Estados frágiles o fallidos llegaron a la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos en 2002, después del tremendo impacto provocado por los atentados del 11 de septiembre. En ella se reconocía que “América está ahora menos amenazada por Estados conquistadores que por Estados fallidos”. Esta visión ha sido ratificada por el presidente Barack Obama en su propia estrategia, presentada en mayo de 2010, en la que menciona los Estados fallidos en el segundo párrafo de su carta de introducción. A partir de ahí, aparecen salpicados por todo el texto⁽¹²⁹⁾. Ya durante su campaña el candidato Obama había prometido “hacer retroceder la marea de desesperación que engendra el odio”.

El ascenso de los Estados “en riesgo” en las prioridades de la defensa y la seguridad americana son reflejo de un vuelco en el pensamiento estratégico:

⁽¹²⁹⁾ US National Security Strategy, Washington, May 2010, en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

la confrontación está dejando paso a la cooperación; el ejército no es el único depositario de la seguridad, sino que en ella deben participar además los diplomáticos, los expertos en desarrollo, los servicios de inteligencia y el aparato legal y judicial. Una visión más integral y flexible -resiliente es la palabra de moda, tomada de las ciencias naturales- de lo que ha sido tradicionalmente el poder duro. Este funcionaba bien bajo un sistema de Estados coherente, pero no tanto en espacios sin gobierno y sin reglas como los dominados por los talibanes en Afganistán, los señores de la guerra en Somalia o los insurgentes en Irak en los que los misiles de largo alcance pueden hacer poco contra artefactos que estallan en cualquier lugar, en cualquier persona. Se ha extendido la convicción de que prevenir e invertir en la construcción de sociedades fuertes, basadas en el respeto a los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia es mucho más eficaz, y menos costoso, que responder al colapso.

Estados Unidos ratifica su voluntad de liderazgo mundial, pero admite que muchos de los desafíos actuales trascienden las capacidades de un solo país, aunque sea tan poderoso como él. “Ninguna nación puede o debe soportar la carga de gestionar o resolver por sí misma los conflictos armados del mundo”. Es el aprendizaje de dos guerras, Irak y Afganistán, que han dilapidado ingentes cantidades de dinero, provocado demasiadas muertes y que han mermado la confianza de la opinión pública norteamericana en su propio papel de policía y salvador del mundo. De ahí la necesidad de reforzar el sistema internacional, encabezado por la ONU y por la OTAN, así como la relación con sus socios -especialmente Europa-, pero también de involucrar a los nuevos actores, China, Rusia, Brasil...

127

La más clara explicación de la nueva estrategia de EE UU frente a los Estados frágiles la ha expuesto el Secretario de Defensa, Robert Gates, en un artículo en la revista *Foreign Affairs* ⁽¹³⁰⁾

En las próximas décadas, es probable que las peores amenazas para la seguridad de Estados Unidos -una ciudad envenenada o reducida a escombros por un ataque terrorista- provengan de Estados que no pueden gobernarse a sí mismos ni proteger su propio territorio adecuadamente. Ocuparse de los Estados fracturados o fallidos es, en muchos aspectos, el principal reto de seguridad de nuestra época.

Para Gates, la forma de abordarlos es “ayudar a otros países a defenderse a sí mismos”, o lo que es igual, construir, o contribuir a hacerlo desde dentro, la capacidad de gobernanza y de seguridad. No es que sea algo nuevo, pero pasa

⁽¹³⁰⁾ GATES, Robert, “Helping Others Defend Themselves”, *Foreign Affairs*, May/June 2010, en <http://www.foreignaffairs.com/articles/66224/robert-m-gates/helping-others-defend-themselves>

a ocupar un primer plano. Reconoce además que para ello es necesario cambiar el modo en que se toman las decisiones dentro del propio Gobierno de Estados Unidos y apuesta por una mayor coordinación entre todas las instancias involucradas, civiles y militares y, sobre todo, por una total colaboración y coordinación entre el Departamento de Estado y el de Defensa, además de mayor agilidad y mayor compromiso a largo plazo. Los diplomáticos y el poder civil ganan presencia día a día como los directores de una orquesta multifunción en la que tocan instrumentos de desarrollo, formación y construcción de instituciones⁽¹³¹⁾.

Claramente, ha habido un cambio de discurso desde la Agenda de la Libertad y la guerra contra el terror de George W. Bush al énfasis en el desarrollo y el buen gobierno de la Administración Obama. Pero, pese a la retórica, la realidad es que los recursos necesarios para cambiar también las prácticas siguen destinándose a mantener dos guerras. De momento, se ha avanzado algo en el refuerzo de las capacidades civiles en algunas operaciones (Afganistán) y en la colaboración con otros socios, como en el caso de Haití, donde EE UU trabaja mano a mano con los brasileños que constituyen el núcleo de fuerzas de paz de la ONU.

■ La Unión Europea

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), creada en 1999, ha sido el marco que ha definido el papel de la UE como actor internacional de seguridad. Uno de los acontecimientos que impulsó su puesta en marcha fue la incapacidad manifiesta de los Estados miembros de ofrecer una respuesta rápida y eficaz a la guerra de los Balcanes, un conflicto con múltiples ramificaciones que ocurría en plena Europa. A raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, será la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), parte integral de la política exterior y de seguridad común y, por tanto, bajo la responsabilidad directa de la Alta Representante, la encargada de desarrollar todos estos aspectos.

En estos más de diez años se han producido destacados avances hacia una política común. Por una parte, la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad (EES) en 2003 y actualizada en 2008, ha supuesto un primer paso hacia una cultura estratégica compartida. El documento define las principales amenazas a las que se enfrenta Europa (terrorismo internacional, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales o seguridad energética, entre otros) y afirma que “el fracaso del Estado afecta a nuestra seguridad por medio del crimen, la inmigración ilegal y, más recientemente, la piratería”⁽¹³²⁾.

⁽¹³¹⁾ CLINTON, Hillary Rodham, “Leading Through Civilian Power. Redefining American Diplomacy and Development”, *Foreign Affairs*, vol 89, n° 6, November/December 2010, 13-24

⁽¹³²⁾ Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIES.pdf>

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, 11/12/2008, S407/08

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

(133). A ello se suma la puesta en marcha de diversas misiones civiles y algunas militares (de observación, mantenimiento de la paz, estabilización, etcétera) en los Balcanes, varios países del África Subsahariana, el Cáucaso o el Índico. Más de 20 misiones se han desplegado en este tiempo. El hecho de poder movilizar recursos militares para misiones en el exterior parecía impensable hace algunos años.

La EES reconoce que la estabilización es una tarea que requiere tiempo y compromiso y señala que la contribución de la UE a la seguridad mundial debe basarse en un conjunto de instrumentos, incluidos los políticos, diplomáticos, de desarrollo, humanitarios, de cooperación económica y comercial, así como de gestión de crisis tanto civil como militar. Cita expresamente la reducción de la pobreza y la desigualdad, la promoción de la buena gobernanza y los derechos humanos, la ayuda al desarrollo y la lucha contra las raíces del conflicto y la inseguridad, la prevención y la alerta temprana como parte de ese conjunto. Aboga asimismo por renovar el orden multilateral, con Naciones Unidas a la cabeza, y en estrecha colaboración con Estados Unidos y la OTAN para alcanzar unos objetivos que trascienden las capacidades de un solo actor. Pretende plasmar así, de algún modo, la doctrina del poder blando que se le atribuye a Europa frente a estrategias basadas en la pura fuerza militar.

Pero de nuevo, la realidad se impone a la retórica. A menudo no están claros ni la voluntad política ni el compromiso real con las crisis que motivan las misiones. No se vislumbran claramente los criterios que llevan a decidir actuar en unos casos y a no hacerlo en otros. La falta de recursos impide alcanzar un mínimo de objetivos. Algunos ejemplos frecuentemente citados son la falta de personal suficiente de EUPOL, la misión de policía en Afganistán, o el retraso en proveer de medios militares, como helicópteros, en la misión de Chad, así como la demora que sufrió la puesta en marcha de la misión en Kosovo. Los actos contradicen la estrategia.

Según Richard Youngs, el hecho de que Europa no sea capaz de contribuir de una manera eficaz a los nuevos desafíos internacionales es una prueba más de su declive. Los recortes que están sufriendo los presupuestos nacionales de defensa -agudizados por la crisis económica general-, las contradicciones entre lo que defienden determinadas misiones y determinadas decisiones políticas, la creciente oposición de las opiniones públicas a los despliegues internacionales -agudizada por el fracaso de Afganistán-, el hecho de que algunos actores políticos hayan comenzado a pensar que ayudar a restaurar la estabilidad en lugares lejanos está más allá de las capacidades de la UE, junto con una visión estratégica todavía bastante apegada a las amenazas tradicionales, contribuyen a que no pueda considerarse la Unión como un auténtico actor global⁽¹³⁴⁾.

(133) Lo que ha trascendido hasta ahora de la Estrategia española de seguridad va en ese mismo sentido, con una mención explícita a los peligros que puede suponer la inestabilidad en el Magreb, el Sahel y el África subsahariana.

(134) YOUNGS, Richard, *Europe's decline and fall. The struggle against global irrelevance*, Profile Books, London, 2010.

CINCO LUGARES PARA VIGILAR EN 2011

No es tarea de este documento predecir cuándo ni cuánto fallarán los Estados fallidos en 2011, ni cuáles serán las peores crisis con implicaciones para la seguridad global. Hay países cuyo colapso viene anunciándose durante años, pero que siguen aferrados a cierta estabilidad dentro de su caos; otros, por el contrario, estallan cuándo el mundo menos se lo espera. Los recientes acontecimientos en el mundo árabe así lo demuestran. En el caso de Túnez, por ejemplo, pese a que la situación interna distaba de ser perfecta y la frustración iba cuajando, sobre todo entre los jóvenes, muy pocos hubieran anticipado el cariz que han acabado tomando las revueltas. La huida de Zine El Abidine Ben Ali ha abierto una etapa de incertidumbre, aunque también de esperanza, en el país magrebí. Sin embargo, Túnez podía ser un Estado autocrático y corrupto, pero no podía considerarse frágil; en el Índice de Foreign Policy, por ejemplo, figura en el puesto 118. Lo mismo ocurría con Libia, en la posición 112. De igual modo, aunque el malestar era patente en algunas capas de la sociedad egipcia, nada hacía prever a comienzos de 2011 la caída de Hosni Mubarak empujado por sus propios ciudadanos.

En cualquier caso, sugerimos prestar una especial atención a cinco lugares del mundo, con un equilibrado reparto geográfico, cuya situación podría ser especialmente delicada en 2011 y cuya mayor inestabilidad tendría importantes consecuencias para la seguridad regional y global. Dejamos fuera Afganistán, que es abordado en otro capítulo de esta obra.

África, año electoral

Diversos países acudirán a las urnas en África a lo largo de 2011: por orden cronológico, Sudán del Sur, República Centroafricana, Níger, Uganda, Nigeria, Zimbabue, Egipto (por confirmarse), Liberia y República Democrática del Congo. Lo que en el entorno occidental suele ser parte de la normalidad democrática, en numerosos Estados frágiles suponen un factor añadido de amenaza, tanto por los estallidos que se pueden dar durante la campaña, como por la incertidumbre y el rechazo a los resultados que se pueden generar tras los comicios. Costa de Marfil es el más lamentable y reciente ejemplo. De todas las convocatorias mencionadas, vamos a revisar brevemente tres que podrían tener un impacto significativo en términos de seguridad: Sudán, Nigeria y la República Democrática del Congo (RDC)⁽¹³⁵⁾.

El referéndum sobre la independencia del Sur de Sudán que tuvo lugar a lo largo del mes de enero podría inflamar la llama de nuevos episodios de violencia en una zona especialmente vulnerable, pese a que todos los actores parecían tener

⁽¹³⁵⁾ BARRIOS, Cristina y BELLO, Oladiran, "Momentos decisivos en África", *Desafíos para la política exterior europea en 2011. Después de la crisis*, FRIDE, Madrid, 2010, 93-101.

claro el resultado: una abrumadora mayoría a favor de la separación de Jartum. La competencia por los ingresos del petróleo -extraído en el sur pero tratado en el norte-, la falta de resolución sobre la demarcación de fronteras y las negociaciones sobre la provincia de Abyei son algunos de los primeros asuntos que deberá abordar el nuevo país. A ello se une la gestión de un buen número de desplazados que, desde antes de iniciarse las votaciones, comenzaron a llegar al sur y la rivalidad entre la etnia dominante, dinka, y el resto.

Las elecciones de abril en Nigeria son si cabe aún más relevantes, por el tamaño -más de 154 millones de habitantes-, la influencia y la riqueza energética del país. Desde que se restableciera un gobierno civil en 1999, el sistema democrático nigeriano no ha sido capaz de consolidarse. Los expertos calculan que se necesitarán al menos cinco relevos consecutivos de poder para que se pueda afianzar la democracia.

En buena parte de 2010, el país vivió un vacío de poder debido a la desaparición, por causas médicas, del presidente Umaru Yar'Adua, hasta su muerte en mayo. La falta absoluta de actividad durante aquellos meses reactivó la violencia entre comunidades cristianas y musulmanas del cinturón central, agitó a los rebeldes del Delta del Níger y dejó al descubierto enormes brechas sociales. A ello se unió el efecto de la crisis financiera global y una crisis financiera nacional que sacó a la luz el despilfarro y la laxitud de los bancos.

El sucesor del Yar'Adua, su hasta entonces vicepresidente Jonathan Goodluck, trató en la segunda mitad del año de retomar programas y devolver la calma al país, pero con resultados dudosos. Más de 700 personas murieron a lo largo del año sólo en el norte del país por enfrentamientos religiosos. El día de Nochebuena, una serie de atentados en la ciudad de Jos dejó más de 80 muertos y cerca de 200 heridos. Ante la perspectiva electoral, gran parte de los esfuerzos se destina hoy a la batalla política.

La estabilidad de la RDC es fundamental para toda la región de los Grandes Lagos, que ha sufrido algunos de los peores episodios de violencia que ha visto el mundo después de la guerra fría. La fragilidad del Estado y del entorno es latente y las cicatrices del conflicto que asoló durante años el este del país y que implicó a otros actores de la región, como Ruanda, están aún a flor de piel. Las elecciones de finales de 2011, las segundas libres tras la recuperación de la paz en 2006, suponen un desafío a la consolidación de una república todavía poco democrática, en la que es probable que el presidente Joseph Kabila trate de utilizar su posición para controlar los recursos económicos y la información en torno a la campaña.

■ El gran Cáucaso

En esta región que acoge un buen número de conflictos congelados –Abjasia, Osetia del Sur, Nagorno-Karabaj,...- existen grandes probabilidades de verlos convertirse en conflictos calientes. Además, aunque el Cáucaso Norte y el Cáucaso Sur son dos regiones geopolíticamente separadas, las amenazas para la seguridad están borrando cada vez más esa división. Por ello, abundan las referencias al concepto de gran Cáucaso como espacio de protección ampliado⁽¹³⁶⁾.

2010 ha visto pocos avances en la situación de Osetia del Sur y Abjasia en su relación con Rusia y Georgia. La primera sigue reforzando la militarización en la zona, mientras la segunda, ante el paulatino debilitamiento del apoyo de Bruselas y Washington tras la guerra de 2008, ha comenzado a buscar nuevas alianzas regionales, entre otros, con el Cáucaso Norte y con Irán.

2010 ha visto también un aumento de la inestabilidad en el Cáucaso Norte, que viene arrastrándose desde hace varios años. La violencia rebelde, los secuestros, las desapariciones, las emboscadas, los ataques terroristas y la radicalización islámica se han extendido desde Chechenia hasta otros Estados como Osetia del Norte, Daguestán, Ingusetia e incluso, en los últimos meses, Kabardino-Balkaria, antes el más tranquilo de la región. El reciente atentado en el aeropuerto Domodédovo de Moscú ha venido a sumarse a los actos de los suicidas en el metro de la capital rusa, con cerca de 40 muertos, el asalto a la aldea natal del presidente checheno Ramzan Kadyrov y el ataque contra el Parlamento de Grozny. Son sólo algunos de los episodios más violentos de los últimos meses, todos ellos contestados con contundencia tanto por las fuerzas de seguridad rusas como por las chechenas. La represión, las torturas, las continuas violaciones de los derechos humanos y la discriminación étnica y religiosa por parte del Estado tampoco contribuyen a crear entre los ciudadanos un clima propicio a la resolución de los problemas.

El progresivo proceso de islamización que sufre toda la zona -empezando por la propia Chechenia; Kadyrov ha creado una policía para vigilar la moral, al más puro estilo iraní- ha derivado en un movimiento islamista armado que aspira a establecer un Emirato del Cáucaso regido por la sharía. Este movimiento, que considera a Kadyrov un traidor que se ha vendido a Moscú, ha descrito su lucha contra el Gobierno checheno y contra Rusia como parte de un enfrentamiento más amplio entre los musulmanes y Occidente. Pero lo que realmente alimenta la violencia y hace germinar el fundamentalismo extremista es una desesperanzada situación económica: el altísimo desempleo, la pobreza, la corrupción y la falta de inversiones presentes y futuras.

⁽¹³⁶⁾ SHAPOVALOVA, Natalia, "Eludir otra guerra en el Cáucaso Sur", *Desafíos para la política exterior en 2011. Después de la crisis*, FRIDE, Madrid, 2010, 83-92.

La seguridad en el Cáucaso Norte es un asunto interno de Moscú -incluso el presidente Medvedev llegó a declarar que se trata del “principal” problema de seguridad de Rusia- pero cada vez son más las voces de ONG internacionales e incluso algunos países de la Unión Europea que han pedido una mayor implicación en temas de derechos humanos y democracia.

Corea del Norte

La escalada de tensión entre las dos Coreas en 2010, especialmente en sus últimos meses, tiene su origen en los ingredientes que alimentan la fragilidad del régimen norcoreano, el último Estado estalinista que queda sobre la tierra.

El desafío al enemigo tradicional y la demostración de poderío militar han servido históricamente, en cualquier lugar del mundo, para dejar de lado los problemas reales y unir a la población en torno a una misma causa. Con una economía arrasada, los norcoreanos vivían por completo de espaldas al mundo hasta hace muy poco; pero la reciente proliferación de teléfonos móviles y reproductores de DVD les ha permitido salir algo de su aislamiento y comenzar a comprender su terrible atraso con relación a sus vecinos. La situación económica se vio dramáticamente empeorada por la devaluación de la moneda a finales de 2009 que, según numerosos observadores, ha sido el peor desastre después de la hambruna que azotó al país a mediados de los 90 y que supuso la muerte de cientos de miles de personas.

El confuso nombramiento como futuro sucesor hereditario de la dictadura de Kim Jong Il -de 68 años y enfermo- a su joven e inexperto hijo, Kim Jong Un, puede haber sido el, o uno de los principales desencadenantes, de la reciente crisis. Este último fue elevado a general del Ejército Popular el pasado septiembre en una reunión de la cúpula del partido. La necesidad de Kim Jong Un de demostrar su poder y determinación, así como de ganar ante la cúpula y la élite del partido una legitimidad que no ha adquirido por su trayectoria -imposible, por su edad- están ciertamente detrás de los últimos ataques a Corea del Sur. La pequeña diferencia en este caso con respecto a otras situaciones similares es la posesión de armas nucleares por parte de Pyongyang.

La posibilidad real de una guerra entre ambas Coreas tiene importantes implicaciones para la seguridad internacional. Por un lado, Estados Unidos ha declarado su apoyo incondicional a Seúl. Por otro, China, tradicional aliado del Norte, ha comenzado a mostrar sus reticencias y a jugar un papel más conciliador. A Pekín no le agradaría la llegada masiva a su lado de la frontera de desplazados del Norte que huyen de los ataques del Sur; tampoco le gusta la perspectiva de una mayor presencia de Estados Unidos en la costa norte del Pacífico, en su función de guardián de los mares. El gigante asiático ha

comenzado a asumir su papel de gran potencia y ha intensificado sus esfuerzos tanto bilaterales como multilaterales para avanzar en la resolución de la cuestión⁽¹³⁷⁾.

■ Irán

A medida que pasan los meses suben las apuestas por saber cuándo contará el régimen de Teherán con qué tipo de capacidad nuclear. A lo largo de 2010 se han multiplicado los intentos por definir posibles escenarios y reacciones, sobre todo por parte de Estados Unidos e Israel.

La amenaza real que supone Irán para la seguridad internacional se sustenta principalmente en tres factores. Primero, la determinación del país de asumir un liderazgo regional, papel al que también aspira Turquía, desde otros planteamientos. En segundo lugar, la cada día más deteriorada situación económica, con altos niveles de desempleo e inflación y una menguante producción de petróleo, que está generando gran descontento entre grandes sectores de la población, así como la necesidad del régimen de buscar elementos para contrarrestarlo; a esa situación se suma el creciente malestar por la corrupción, el enriquecimiento y el abuso de poder de los pasdarán y del entorno de Ahmadineyad, fuente de inspiración, en gran medida, del opositor movimiento verde que surgió tras las elecciones de junio de 2009. La última ronda de sanciones internacionales ha dificultado el acceso del país al sistema bancario internacional, lo que está empezando a afectar a la población. Un tercer factor es el debate dentro del régimen de hacia dónde debe continuar la Revolución Islámica; y, mientras se ponen de acuerdo, el escenario principal sigue ocupado por el histriónico, radical y populista presidente, que toma muchas de sus decisiones entre la irracionalidad y la iluminación divina. Su principal oposición, de hecho, procede de diversas facciones conservadoras que están en desacuerdo con la particular visión de Ahmadineyad sobre la ideología del Estado, el papel del clero y su sentimiento de apropiación sobre el sistema⁽¹³⁸⁾.

■ Pakistán

Como viene ocurriendo desde hace algún tiempo, una vez más se anuncia que 2011 puede ser el año en que Pakistán caiga en el abismo. Sin embargo, en esta ocasión hay renovadas razones para el pesimismo.

⁽¹³⁷⁾ Para más información ver <http://www.nytimes.com/info/north-korea/> y "North Korea: The Risks of War in the Yellow Sea", Asia Report n° 198, International Crisis Group, 23 December 2010, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/north-korea/198-north-korea-the-risks-of-war-in-the-yellow-sea.aspx>

⁽¹³⁸⁾ PARSI, Rouzbeh, "Irán: más allá de las sanciones", *Desafíos para la política exterior europea en 2011. Después de la crisis*, FRIDE, Madrid, 2010, 55-63.

El año comenzó con la ruptura de la coalición que compone el Gobierno y con el asesinato, a manos de uno de sus guardaespaldas, del gobernador de la provincia del Punjab. La falta de acuerdo sobre las reformas económicas necesarias para sacar al país del colapso -exigidas por el Fondo Monetario Internacional, que ha paralizado un crédito hasta que no comiencen a materializarse- está en el origen de la ruptura de la coalición gubernamental. Los discolos han aceptado volver al Gobierno, siempre que no se lleven a cabo dichas reformas, de modo que el primer ministro debe optar por mantener un gobierno débil pero renunciar a los tan necesitados fondos del FMI o arriesgarse a unas elecciones que supondrían un poderoso factor de desestabilización.

La razón principal que parece estar tras el asesinato del gobernador Tasser, un conocido liberal, es su clara oposición a la ley contra la blasfemia. Su asesino, un integrista islámico, debió de contar con la connivencia de instancias superiores para poder llegar a ocupar un puesto tan delicado como el de miembro de su seguridad. Pero este hecho ha sacado a la luz además un elemento novedoso en la compleja realidad paquistaní: el criminal ha recibido numerosas muestras de apoyo no sólo de las facciones más extremistas, sino de los principales partidos políticos religiosos y de muchos ciudadanos de a pie. Incluso abogados y periodistas, que protagonizaron en su momento intensos episodios de oposición al anterior régimen militar, han sido más que tibios en sus condenas del atentado. La clase media paquistaní, tradicionalmente considerada liberal y abierta a las reformas, parece estar acercándose a posiciones más radicales.

El extremismo integrista ha ido ganando posiciones y Pakistán se ha convertido en un centro del terrorismo islamista. La insurgencia talibán procedente de Afganistán cruzó hace tiempo la frontera y actúa impunemente a ambos lados de ella. Si se le une la posibilidad siempre latente de un golpe de Estado militar y la tremenda incertidumbre que supone pensar qué ocurrirá con el armamento nuclear si el país cae definitivamente en el caos, parece obvio que todo ello sólo significa una mayor inseguridad para el mundo⁽¹³⁹⁾.

CONCLUSIONES

No parece que 2011 vaya a ser un mejor año para el conjunto de Estados inestables. La crisis económica ha tenido efectos devastadores en algunos de ellos, al tiempo que ha hecho cuestionarse seriamente las políticas de ayudas de los donantes tradicionales, obligados a recortar presupuestos y a justificar, ante sus opiniones públicas determinadas actuaciones.

Por otra parte, la crisis está teniendo efectos imprevistos en países no

⁽¹³⁹⁾ CASTILLEJO, Clare, "Pakistán ante el abismo", *El País*, 14/1/2011, http://www.elpais.com/articulo/opinion/Pakistan/abismo/elpepiopi/20110114elpepiopi_11/Tes

extremadamente frágiles. La actual inestabilidad en el Norte de África, en el que la falta de perspectivas económicas fue la chispa que ha hecho estallar las revueltas políticas, ha concentrado la atención y los recursos por parte de Estados Unidos y los países europeos, especialmente a raíz de la intervención militar en Libia.

El consenso occidental en la prevención y la construcción del Estado no ha encontrado aún una fórmula eficaz, salvo unas pocas excepciones, que permitan garantizar el éxito a medio plazo de sus misiones. Es cierto que no todos los Estados frágiles son iguales, ni importan lo mismo, ni tienen las mismas repercusiones para la seguridad internacional. Para el caso europeo, Richard Youngs sugiere concentrar esfuerzos y recursos, y enviar cada año una sola misión con un tamaño suficiente como para realmente marcar una diferencia. Misión que debería ser coherente con la estrategia global y los valores de la UE y atacar las raíces políticas y sociales del conflicto, en la que el elemento militar esté supeditado a una dirección civil⁽¹⁴⁰⁾.

Hay también un acuerdo generalizado sobre la necesidad de abordar las crisis de fragilidad como una tarea compartida entre los países occidentales, las instituciones internacionales e, ineludiblemente, los nuevos actores. Aparece aquí uno de los elementos que definirán la seguridad en los años venideros: la participación de los países emergentes en el mantenimiento de la paz global. India es ya el tercer mayor donante de ayuda al desarrollo en Afganistán, Brasil participa en la misión de Naciones Unidas en Haití y China ha decidido ampliar su presencia a través de la ONU. Se observa una voluntad de intervenir en su vecindad, afirmando primero su liderazgo regional; sin embargo, son muy cautos a la hora de participar en otras iniciativas que no estén respaldadas directamente por el Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII. El temor al fracaso -algo han influido las experiencias recientes de Irak y Afganistán- pesa todavía más que sus deseos de ampliar su internacionalización.

La Unión Europea ha ratificado con el Tratado de Lisboa su voluntad de actuar como un actor global en un contexto en el que los equilibrios tradicionales de poder están cambiando. La lucha contra la fragilidad de los Estados forma parte de su estrategia, de sus valores y de su compromiso histórico. Sus avances dependerán de la coherencia de sus miembros a la hora de aplicar las políticas que ellos mismos han definido.

⁽¹⁴⁰⁾ YOUNGS, Richard, *op.cit.*, 202.

Capítulo Cuarto

EUROPA OCCIDENTAL COMO ESCENARIO DEL TERRORISMO GLOBAL

Fernando Reinares Nestares

RESUMEN

La amenaza del terrorismo directa o indirectamente relacionado con Al Qaeda no se distribuye de manera homogénea a lo largo y ancho de Europa occidental. A corto y medio plazo, una serie de factores históricos, geográficos, sociológicos, económicos y políticos, así como algunas circunstancias y cuestiones adicionales, permiten anticipar que, con independencia de las variaciones en nivel y naturaleza que registre en cada momento la amenaza del terrorismo global, cuatro países seguirían estando más afectados por dicho fenómeno que los demás. En concreto, Reino Unido, Francia, Italia y España. Con una afectación media se encontrarían Alemania, Países Bajos, Bélgica, Dinamarca y Suecia. Respecto a los restantes países del entorno europeo occidental, resulta en principio verosímil prever que en el futuro próximo se verán relativamente menos afectados por el terrorismo yihadista que otros de su mismo ámbito.

Palabras clave: Europa occidental; terrorismo global.

Fernando Reinares Nestares

ABSTRACT

The threat of the terrorism direct or indirectly related to Al Qaeda is not distributed in a homogeneous way lengthways and width of Western Europe. In the short and medium term, a series of historical, geographical, sociological, economic and political factors, as well as some circumstances and additional questions, allow to anticipate that, with independence of the variations in level and nature that registers in every moment the threat of the global terrorism, four countries would continue being more affected by the above mentioned phenomenon than the others: more concretely, United Kingdom, France, Italy and Spain. With an average affectation would be Germany, Netherlands, Belgium, Denmark and Sweden. With regard to the remaining countries of the European western environment, he turns out to be at first a credible prevision that in the near future they will be relatively less affected by the jihadist terrorism than others in the same area.

Key words: Western Europe; global terrorism.

■ Introducción

Europa occidental no es el principal escenario del terrorismo global, es decir del terrorismo directa o indirectamente relacionado con Al Qaeda. Desde la década de los noventa hasta hoy, el número de atentados yihadistas ocurridos en esa región del mundo, al margen de su dispar alcance y magnitud, es muy pequeño si lo comparamos con el que han registrado otras. De hecho, los principales escenarios actuales de dicha violencia se hallan el Sur de Asia y Oriente Medio, donde los actos de terrorismo practicados con esa misma orientación ideológica son muy frecuentes. También en el Norte y Este de África es acusada su incidencia. Más aún, la amenaza terrorista que, con esa misma impronta del extremismo neosalafista, se cierne sobre las naciones del entorno europeo occidental, remite en buena medida a actores localizados principalmente en países de esas otras áreas de mundo, como Pakistán, Irak, Yemen, Argelia o Somalia.

Han transcurrido más de quince años desde los atentados de 1995 en París, los primeros relacionados de uno u otro modo con el terrorismo yihadista contemporáneo. Casi diez desde los más catastróficos, ocurridos en Nueva York y Washington en 2001. En nuestros días, los actores del terrorismo global constituyen un fenómeno polimorfo. En su urdimbre pueden distinguirse al menos cuatro grandes componentes. En primer lugar, Al Qaeda, núcleo fundacional y matriz permanente de referencia para el yihadismo global en su conjunto. En segundo lugar, las extensiones territoriales que Al Qaeda ha ido estableciendo a partir de 2003, tales como Al Qaeda en Irak, Al Qaeda en la Península Arábiga o Al Qaeda en el Magreb Islámico. En tercer lugar, el heterogéneo elenco de grupos y organizaciones asociados con aquella estructura terrorista, que incluye, por ejemplo, a Tharik e Taliban Pakistan, Al Shabaab, la Unión para Yihad Islámica o Abu Sayyaf. En cuarto y último lugar, los individuos y células independientes, adheridos a una misma concepción fundamentalista del Islam pero carentes de ligámenes con entidades correspondientes a cualquiera de esos otros tres componentes.

Esos cuatro componentes del terrorismo global, por separado o entremezclados de forma variable, se han revelado todos ellos como fuente de amenaza para Europa occidental. Así lo han puesto de manifiesto los distintos incidentes atribuibles al mismo, ya fuesen atentados consumados o planes y preparativos para llevarlos a cabo que se desbarataron, especialmente a lo largo de la última década. En ocasiones, detrás de esos episodios se hallaba un único actor del terrorismo yihadista, bien fuese Al Qaeda, alguna de sus extensiones territoriales, alguno de sus grupos y organizaciones afines, o células independientes e individuos aislados actuando por su cuenta. Otras veces, los hechos han puesto de manifiesto la naturaleza a menudo compuesta que adquiere la amenaza del terrorismo global en Europa occidental, pudiendo observarse una combinación variable, eventualmente excepcional, de actores

adscribibles a distintos componentes de ese fenómeno. De cualquier modo, cuando en la preparación, planificación o ejecución de un atentado existen conexiones con alguna entidad terrorista con base en el exterior, los incidentes tienden a ser de mayor envergadura e impacto.

Ahora bien, al margen de las distintas expresiones que puede adoptar la amenaza del terrorismo global en Europa occidental y de las implicaciones que ello conlleva en lo que se refiere a modalidades, procedimientos o selección de blancos para la ejecución de atentados, cabe preguntarse si se distribuye homogéneamente a lo largo y ancho del espacio europeo en general y de Europa occidental en particular, o si, por el contrario, afecta en mayor medida a unos países que a otros, cualquiera que sean el nivel y la evolución de la misma. Y si, en el supuesto de que Europa occidental se configure como un escenario dentro del cual la amenaza del terrorismo global no afecta por igual a las distintas naciones ubicadas en ese ámbito geopolítico, es posible abordar qué tipo de factores ayudarían a entender ese tipo de disparidades.

¿ESCENARIO HOMOGÉNEO O DIFERENCIAL?

Afirmar que ningún país europeo es ajeno a la amenaza del terrorismo global sería una obviedad. Precisar que dicha amenaza no afecta por igual a los distintos países europeos es aproximarse algo mejor a la realidad. Un simple vistazo a, por una parte, los atentados ocurridos o las fallidas tentativas de perpetrar otros y, por otra, los datos y las valoraciones que sobre dicho fenómeno contienen dos documentos públicos de referencia a este respecto, como son los informes anuales elaborados tanto por Europol en el seno de la Unión Europea como por el Departamento de Estado en Estados Unidos, permiten apreciar que, efectivamente, los desafíos inherentes a dicho fenómeno no parecen incidir de manera homogénea sobre el conjunto de los países europeos. Aunque todo indica que el problema es de mucho mayor alcance en los que corresponden a Europa occidental, también en el seno de este último conjunto se detectan marcadas variaciones de unos casos a otros.

Me detendré tan sólo en alguna de las evidencias e informaciones que sustentan este planteamiento. Desde 2002, los principales actos de terrorismo yihadista en el territorio de Europa occidental han ocurrido en España y Reino Unido. Otros incidentes menores han tenido lugar en Países Bajos, Italia, Suecia y Alemania. Planes y preparativos para cometer nuevos atentados fueron desbaratados a tiempo en esos mismos países y en algunos más como Dinamarca, Francia o Bélgica. Entre 2006 y 2009, por ejemplo, en Reino Unido, España y Francia se detuvieron a centenares de individuos, sospechosos de actividades de terrorismo islamista. Sin ser necesarios tres dígitos para contabilizar el número de detenciones relacionadas con esos comportamientos criminales, en Italia,

Bélgica, Alemania, Dinamarca y Países Bajos oscilaron, durante ese mismo cuatrienio, entre diez y noventa. En otros países de Europa occidental las cifras fueron considerablemente más reducidas, aunque el número de detenciones no fue inferior a cinco ni en Austria ni en Suecia.

El hecho es que, a partir de esos indicadores y de esas evaluaciones, es posible deducir que los retos inherentes al terrorismo global han sido, en los últimos años, de mayor gravedad para unos países europeos que en otros y, más concretamente, para determinados países de Europa occidental si los comparamos con otros incluso de su mismo ámbito regional. Explicar estas variaciones aparentemente tan significativas requiere de un análisis diferencial. Es decir, de un análisis que, siquiera de un modo somero, ponga de manifiesto cuáles son las principales diferencias existentes entre unos y otros de los países europeos occidentales respecto a factores percibidos como relevantes para entender la dispar incidencia que en la actualidad registra la amenaza del terrorismo directa o indirectamente relacionado con Al Qaeda. Estos factores estructurales y coyunturales son sobre todo, aunque no exclusivamente, históricos, geográficos, sociales, económicos y políticos. Iré, pues, por partes.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS RELEVANTES

Acerca de los factores de índole histórica, una diferencia especialmente relevante entre los países de Europa occidental a la hora de apreciar el mayor o menor señalamiento agresivo de que son objeto por parte de los grupos y organizaciones terroristas de orientación islamista se refiere a sus antecedentes de relación con el mundo islámico del cual proceden estas entidades yihadistas y donde fundamentalmente sitúan a su población de referencia, entendida ésta como el conjunto de los creyentes musulmanes o *umma*. En este sentido, hay dos indicadores que, referidos a esos antecedentes históricos, adquieren una especial significación. Por una parte, existen países europeos con un pasado de colonialismo en territorios con poblaciones mayoritariamente musulmanas del Norte de África, Oriente Medio, Asia del Sur y Sudeste Asiático. Por otra, una porción continental de lo que en nuestros días denominamos Europa occidental estuvo bajo dominio musulmán durante la Edad Media.

Aun cuando han transcurrido generaciones desde el periodo colonial, el resentimiento y la animadversión hacia las otrora metrópolis europeas permanecen todavía instalados en la cultura política de las sociedades musulmanas luego constituidas en Estados independientes. A la sensibilidad propia de esas actitudes reminiscentes apela de manera recurrente la narrativa yihadista, que culpa a los países coloniales de haber fragmentado a la nación del Islam mediante fronteras arbitrariamente impuestas. Tanto el Reino Unido como Francia destacan entre aquellas naciones europeas que gobernaron, en su

condición de metrópolis coloniales, amplias zonas del mundo entonces como ahora habitadas predominantemente por gentes que de uno u otro modo se consideran seguidores de corrientes religiosas basadas en los postulados del Islam. Pero no deben olvidarse, a este respecto, otros países europeos como Italia, España o Países Bajos, que igualmente tuvieron una presencia colonial, aunque más limitada, en determinados espacios dentro de esas mismas zonas.

Pero estos antecedentes coloniales no son la única relación histórica de algunos países de Europa occidental con el mundo islámico que resulta pertinente para un análisis diferencial de la amenaza que hoy en día supone terrorismo yihadista en esa región. Una porción continental de la misma estuvo bajo dominio musulmán durante la Edad Media. Sobre buena parte de lo que en nuestro tiempo son los territorios de España y Portugal, en concreto, imperó el Islam entre los siglos VIII y XV. Al Andalus, como se denomina a la formación social y política musulmana instaurada en la Península Ibérica tras haber sido invadida por árabes y bereberes norteafricanos a partir del año 711, en el proceso de expansión del Islam desde su lugar de origen hacia el oeste, no es para los actuales líderes de Al Qaeda o de sus extensiones territoriales, en especial Al Qaeda en el Magreb Islámico, una manifestación singular del alcance y el esplendor adquiridos por la civilización islámica, sino una demarcación intemporal e indefinidamente adscrita a esa religión que se halla ocupada por infieles desde hace más de quinientos años.

DISTANCIA A LOS FOCOS DE LA AMENAZA

El factor de carácter geográfico que ha de ser tomado en consideración, cuando se trata de explicar por qué unos países de Europa occidental están más afectados por la amenaza del terrorismo yihadista que otros, tiene que ver con la mayor o menor proximidad de los mismos a zonas que son foco de dicha violencia. Es decir, tiene que ver con la distancia a que se encuentran esos países de ámbitos extraeuropeos donde tienen su base principal o desarrollan campañas de terrorismo grupos y organizaciones imbricados en la urdimbre del yihadismo global. A partir de esos escenarios, si son adyacentes o cercanos, esas entidades diseminan o pueden diseminar elementos terroristas en Europa occidental para desarrollar un amplio rango de propósitos entre los cuales se incluyen desde la movilización de recursos humanos y materiales, es decir tareas de reclutamiento y financiación, hasta la preparación y ejecución de atentados que con asiduidad se basan en esas labores previas.

Ello significa que, siempre según esta aproximación geográfica y dado que el conjunto de Europa occidental se encuentra lejos del epicentro del terrorismo global en las áreas tribales de Pakistán, tres países localizados en su frontera meridional, concretamente Francia, España e Italia, estarían relativamente más

expuestas que otros de aquel ámbito a la amenaza del terrorismo yihadista. Ello es debido a que la denominada Al Qaeda en el Magreb Islámico, la extensión territorial de Al Qaeda formada en septiembre de 2006 a partir de un acuerdo de mutua conveniencia alcanzado entre la principal organización yihadista activa hasta entonces en el ámbito norteafricano, el denominado Grupo Salafista para la Predicación y el Combate, y la propia estructura terrorista liderada por Osama bin Laden, se encuentra asentada en Argelia y extendida por otros países del mismo entorno norteafricano, sobre todo hacia la franja del Sahel. Aunque una cierta cercanía al foco terrorista norteafricano puede ser valorada en el caso de otros países europeos fronterizos con aquellos tres indicados.

Un foco terrorista menos sobresaliente en la actualidad, pero que en la década de los noventa fue muy importante para el desarrollo de entramados de terrorismo islamista en Europa occidental y no debe soslayarse, es el referido a los Balcanes en general y a Bosnia en particular. Dicho foco concerniría a Austria, Italia y Grecia, este último país fronterizo además con Turquía, ámbito de tránsito de yihadistas desde Europa occidental hacia Oriente Medio o el Sur de Asia. Ahora bien, de acuerdo con los distintos indicadores nacionales que permiten distintos niveles de la amenaza terrorista, esta no es menos considerable en países de Europa occidental geográficamente alejados de los aludidos focos circundantes del yihadismo global. Ello obedece a factores sociológicos, que actúan como variables intervinientes capaces de atenuar la importancia relativa de los factores históricos y de los geográficos, aunque se encuentren mutuamente interrelacionados.

FACTORES DE ÍNDOLE SOCIODEMOGRÁFICA

Entre los aludidos factores sociológicos adquieren una especial significación el del tamaño y la composición de las comunidades musulmanas existentes en cada país, pues en el seno de las mismas ocurren procesos de radicalización violenta y tratan de desenvolverse los terroristas. A este respecto, el número y la proporción de los musulmanes europeos o que residen en Europa occidental difiere marcadamente de unos países a otros. En términos absolutos, Francia, Alemania, Reino Unido, España e Italia cuentan con las mayores colectividades musulmanas u originarias de países predominantemente musulmanes, cuyos montos oscilarían entre el millón y los cinco millones de habitantes, cifras agregadas aproximadas muy superiores a las de otras naciones de Europa occidental.

Aunque por debajo de esa cantidad pero superando con creces las cien mil personas correspondientes a esa misma categoría cabría listar a otros siete países del mismo ámbito, como Países Bajos, Grecia, Suiza, Austria, Bélgica, Dinamarca y Suecia. Más aún, en términos relativos, las proporciones más

elevadas incluyen no sólo a Francia, Reino Unido, Alemania, España e Italia, si bien con notables variaciones de unos a otros, sino también a aquellos otros siete, todos ellos con tasas superiores al 2% de musulmanes u oriundos de sociedades mayoritariamente musulmanes respecto al total de sus respectivas poblaciones nacionales. Incluso en alguno de estos últimos casos dicho porcentaje se duplica y es marcadamente superior al de algunos de las cinco naciones de Europa occidental con mayor número de habitantes musulmanes o procedentes de países con poblaciones mayoritariamente musulmanas en términos absolutos

Empero, algunos datos sugieren la existencia de diferencias significativas en los niveles de radicalización yihadista observables dentro de esas distintas colectividades musulmanas establecidas en Europa occidental, según el origen de las mismas. Entre las procedentes de Pakistán tendería a ser mayor, por ejemplo, que entre las provenientes de Turquía, debido a las peculiaridades nacionales del credo islámico dominante. Estas variaciones pueden en buena medida interpretarse como efecto de contenidos culturales específicos de esos países con sociedades mayoritariamente musulmanas que impregnan maneras diferentes de entender y vivir el Islam. Aunque es verosímil la hipótesis de que dichos niveles tiendan a equipararse en el caso de las segundas y terceras generaciones, descendientes de inmigrantes de origen musulmán. Con todo, no hay evidencia comparada suficiente para sostener que estas segundas y terceras generaciones sean más propensas a la radicalización violenta que las primeras.

ECONOMÍA NACIONAL Y PRESENCIA GLOBAL

Al Qaeda y el resto de los actores insertos en la urdimbre del actual terrorismo global declaran reiteradamente que entre sus propósitos, cuando de infringir daño a lo que denominan como el enemigo lejano se trata, está el de menoscabar seriamente las economías de los países afectados por su violencia y conseguir que sus atentados o la amenaza creíble de ejecutarlos repercuta negativamente sobre la economía internacional. Osama bin Laden, en un mensaje difundido en 2009, se jactaba de que los atentados del 11 de septiembre de 2001 produjeron no sólo destrucción y muertes en suelo estadounidense sino la crisis financiera internacional y las dificultades económicas por las que viene atravesando en mundo occidental en general. No es inusual que, a la hora de elegir blancos contra los cuales dirigir sus actos de violencia, los dirigentes de los grupos y organizaciones terroristas de orientación yihadista tengan en cuenta ese tipo de consideraciones y hasta hagan públicas sus intenciones.

En este sentido, es preciso tener en cuenta que no todo los países de Europa occidental, menos aún del conjunto de los países europeos, tienen la misma importancia económica ni el mismo peso en la economía internacional, por lo que sus correspondientes intereses a menoscabar no serán, en principio, igualmente atractivos como blanco del terrorismo global. Si se atiende a la

presencia exterior de las distintas naciones europeas a través del comercio de bienes y de servicios, la energía y las inversiones externas, por ejemplo, destacan los datos referidos a Alemania, Reino Unido y Francia. Tomando en consideración esas mismas variables relativas a la proyección de la economía nacional, en un segundo bloque se sitúan Países Bajos, Bélgica, Italia, España, Noruega, Suiza, Suecia e Irlanda, quedando los demás del mismo entorno europeo occidental en un tercer nivel de la clasificación.

Estrechamente ligado al peso económico de los distintos países de Europa occidental y la proyección exterior de sus respectivas economías, pero con una significación intrínseca propia y de mayor alcance cabe referirse a la presencia global de las distintas naciones, considerado como el posicionamiento internacional las mismas en distintas áreas, no sólo la económica, que les facilita ejercer poder o influencia en la escena mundial. Aquellos países mejor situados a tal respecto resultarán particularmente atractivos para Al Qaeda y otras entidades pertenecientes a la urdimbre del terrorismo global. De acuerdo con el Índice Elcano de Presencia Global, calculado para el 2010, hay tres países de Europa occidental que sobresalen considerablemente respecto al resto. De nuevo, son Alemania, Francia y Reino Unido. Tras ellos se encuentran Italia, España, Países Bajos y Bélgica, quedando el resto de naciones por detrás, aun cuando entre ellas existan considerables diferencias respecto a su presencia global.

DIMENSIONES DE LA VARIABLE POLÍTICA

Constatar que unos países de Europa occidental se encuentran más afectados por la amenaza del terrorismo internacional que otros requiere igualmente prestar atención factores de cariz político. Por una parte, al relacionado con aspectos de la política exterior de esos países que adquieran una especial significación respecto a aquel fenómeno. Lo que, sobre todo, supone aludir al hecho de que tengan o no tropas desplegadas en zonas del mundo con sociedades mayoritariamente musulmanas, cualquiera que sea su misión. Es sabido, en este sentido, que desde Al Qaeda, sus extensiones territoriales o los grupos y las organizaciones asociadas con dicha estructura terrorista, se reiteran comunicados hostiles hacia países con presencia militar en Afganistán o también en Líbano, proclamas de un contenido muy similar a las que en su día emitieron con respecto al despliegue de soldados europeos en Irak.

Aunque todos los países comunitarios de Europa occidental contribuyen de uno u otro modo a la International Security Assistance Force (ISAF, Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad) que desarrolla su misión en Afganistán, sobresalen en especial los contingentes enviados por Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y España, si bien los de Dinamarca, Bélgica y Suecia, pertenecientes al mismo ámbito, son igualmente muy destacados y los de Países Bajos, Finlandia, Grecia y Portugal también notables. Respecto a la misión

de la United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL, Fuerza Interina de Naciones Unidas en Líbano), a ella contribuyen desde 2006, en distinto grado, nueve países de Europa occidental. En concreto, se trata de España, Italia, Francia, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda y Portugal.

Por otra parte, hay una dimensión interna en la variable política, más coyuntural desde luego, pero complementaria y estrechamente relacionada con la anterior, que parece incidir sobre las variaciones anuales en la amenaza del terrorismo yihadista que registran los países de Europa occidental y debe ser tenida en cuenta. Se trata de la celebración de elecciones nacionales. Éstas son percibidas por los actores del yihadismo global como oportunidades para influir sobre las actitudes y conductas de los ciudadanos, produciendo cambios en la política exterior de sus gobiernos. Aquellos presentan los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, ocurridos tres días antes de unos comicios que reemplazaron al partido en el Ejecutivo, lo que conllevó la salida de los soldados españoles que desde el año anterior estaban en Irak, como un éxito a repetir en otros países. En 2009, Al Qaeda amenazó una y otra vez a los alemanes con perpetrar algún acto similar en su país si en las elecciones previstas para noviembre de ese año no votaban de tal modo que las autoridades de Berlín decidiesen retirar sus tropas de Afganistán.

CIRCUNSTANCIAS Y TEMAS ADICIONALES

Además de los factores históricos, geográficos, sociodemográficos, económicos y políticos cuya variada incidencia nacional permite entender algo mejor por qué el terrorismo yihadista parece ser un problema mayor para unos países de Europa occidental que para otros, es preciso tener en cuenta circunstancias y temas adicionales de verosímil incidencia en un análisis diferencial. Se trata, en particular, de circunstancias y temas que suscitan un especial animadversión hacia determinados países por parte de Al Qaeda y los demás actores de la urdimbre del terrorismo global. Algo que a menudo se expresa mediante un señalamiento agresivo a través de las productoras de propaganda de que disponen esos grupos y organizaciones, en mensajes que se difunden ampliamente a través de los numerosos sitios de internet que hacen suya una decidida orientación yihadista.

Las propias actuaciones de prevención y lucha contra el terrorismo global en Europa occidental en los últimos años, con operaciones policiales a consecuencia de las cuales se han desmantelado numerosas tramas yihadistas y detenido centenares individuos acusados de hallarse implicados en actividades relacionadas con aquella forma de criminalidad, conllevan probablemente un efecto paradójico. Desde la óptica de los terroristas, los países en que han tenido lugar más operaciones contraterroristas tienden a ser señalados como enemigos

lejanos especialmente hostiles. Esos serían los casos de Reino Unido, Francia y España. Inmediatamente después, de Italia, Bélgica, Alemania, Dinamarca y Países Bajos. Aunque el potencial de la amenaza se vea contenido o reducido como consecuencia de la respuesta de las agencias estatales de seguridad, la propaganda del yihadismo global estimulando motivaciones para el terrorismo contra ellos basadas en el resentimiento o la voluntad venganza.

Pero hay otros temas específicos que, referidos a uno o varios países de Europa occidental, incrementan la fijación hacia los mismos por parte de los grupos y las organizaciones implicadas en el terrorismo global. Entre ellos cabe aludir a las caricaturas de Mahoma aparecidas hace algunos años en un periódico de Dinamarca y reproducidas posteriormente por otro de Suecia, que siguen enardecendo a los yihadistas y estimulando la comisión de atentados contra ciudadanos e intereses de dicho país. Asimismo, la prohibición en Francia de determinadas vestimentas utilizadas por mujeres, que los grupos y organizaciones terroristas de orientación yihadista consideran símbolos e imperativos islámicos, se ha dejado sentir con notable virulencia en proclamas y comunicados hostiles de sus líderes. Como igualmente en el caso del referendun suizo que limita la altura a que pueden elevarse los minaretes de las mezquitas construidas en el país.

CONCLUSIÓN

Si para cada uno de los factores considerados se calcula una única puntuación adecuada a una escala de valores lineales o en intervalos, asignada siempre según la incidencia nula, baja, media o alta de las variables descritas para cada nación, sumando luego los registros y dividiéndolos por seis, sin necesidad en principio de ponderación alguna, resultará evidente cómo, a corto y medio plazo, una serie de condiciones estructurales o persistentes permiten anticipar que, dentro del escenario de Europa occidental, con independencia de las variaciones en nivel y naturaleza que registre en cada momento la amenaza del terrorismo global, cuatro países seguirían estando más afectados por dicho fenómeno. En concreto, Reino Unido, Francia, Italia y España. Con una afectación media se encontrarían Alemania, Países Bajos, Bélgica, Dinamarca y Suecia. Grecia y Suiza se hallarían entre estos últimos y los restantes países del entorno europeo occidental, respecto a los cuales resulta en principio verosímil prever que en el futuro próximo se verán menos afectados por el terrorismo yihadista que otros de su ámbito, aunque en modo alguno sustraídos de los desafíos inherentes al mismo.

Curiosamente, las percepciones públicas de la amenaza terrorista no coinciden exactamente con esta clasificación, aunque tampoco dejan de corresponderse en buena medida con ella. De acuerdo con los datos del Eurobarómetro obtenidos

anualmente entre 2006 y 2010, es decir el quinquenio inmediatamente posterior a los atentados de Madrid en marzo de 2004 y de Londres en julio de 2005, la media de los ciudadanos europeos que durante ese periodo de tiempo consideraban al terrorismo entre los dos problemas más importantes afrontados por sus respectivos países quedaba por encima del 10% en España, donde como es sabido la preocupación no se limita a la amenaza del terrorismo internacional, Dinamarca, Reino Unido y Países Bajos. Registros inferiores a esa cifra, pero superiores al 3% se obtuvieron en Italia, Alemania, Francia y Bélgica, así como también en Austria. La opinión pública del resto de las naciones de Europa occidental expresaba una relativa menor inquietud sobre la amenaza terrorista respecto a otros problemas económicos, sociales y políticos acuciantes. Entre estas últimas se incluía Suecia, pero el último de los sondeos considerados fue realizado en este país meses antes de que, el 11 de diciembre de 2010, un terrorista suicida con mentalidad yihadista muriese cuando se disponía a perpetrar una serie de atentados, potencialmente muy letales, en una concurrida zona peatonal de Estocolmo.

Capítulo Quinto

AFGANISTÁN: EL MOMENTO DE LA VERDAD

Amador Enseñat y Berea

RESUMEN

En 2010 la Comunidad Internacional ha puesto los cimientos sobre los que construir una solución al conflicto afgano. Tras resaltar los aspectos clave y consecuencias de la nueva estrategia, el capítulo analiza la reciente evolución de la seguridad, gobernanza, desarrollo, entorno regional y lucha contra-narcóticos, así como los retos que deben ser superados en un futuro próximo. Las valoraciones oficiales han considerado los logros "frágiles y reversibles", por lo que la comunidad estratégica, escéptica sobre la capacidad de la estrategia actual para alcanzar los objetivos marcados en los plazos requeridos, ha propuesto opciones alternativas. El capítulo concluye que cumplido 2011 debe realizarse un análisis realista de la situación. Si se sigue juzgando adecuada la estrategia actual, debe proseguirse su aplicación con determinación. Si no, debería considerarse limitar las ambiciones estratégicas o bien afrontar los costes y tiempo que toda campaña contrainsurgente requiere.

Palabras clave:

Afganistán, estrategia, seguridad, contrainsurgencia, estabilización, ISAF, UNAMA.

Amador Enseñat y Berea

ABSTRACT

In 2010, the International Community laid the foundations to build a solution to the Afghan conflict. After highlighting the key aspects and implications of the new strategy, the chapter analyses the recent evolution of security, governance, development, regional framework, and counternarcotics, as well as the challenges to be overcome in the near future. Official assessments have estimated that "the gains remain fragile and reversible", and so the strategic community, skeptical about the ability of the current strategy to achieve the set objectives in the required timeframe, has proposed alternative options. The chapter concludes that, at the end of 2011, a new realistic situation analysis should be made. If the current strategy is still appraised to be adequate, we should continue its implementation with resolution. If not, we should consider either to limit our strategic ambitions or to confront the costs and time that all counterinsurgency strategies require.

Key words:

Afghanistan, strategy, security, counterinsurgency, stabilization, ISAF, UNAMA.

■ 2010: CIMENTANDO LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO.

Tras ocho años en los que la Comunidad Internacional no había dedicado ni la atención ni las energías necesarias, el año 2010 ha sido un período intenso para la estabilización de Afganistán. Ha estado repleto de acontecimientos que han sido planeados como los cimientos sobre los que asentar una solución a medio y largo plazo del conflicto afgano. Resaltaremos, por orden cronológico, los hitos más importantes que, si bien son de diferente ámbito y naturaleza, muestran una unidad de propósito: decisiones estratégicas norteamericanas (el cambio de estrategia tras el Informe McChrystal y la Revisión anual sobre su progreso), Conferencias Internacionales para profundizar la asociación entre la Comunidad Internacional y Afganistán (las celebradas en Londres y Kabul); la Cumbre de la OTAN de Lisboa, en la que se dieron a conocer las líneas básicas del proceso de transición de la seguridad a liderazgo afgano y se aprobó un compromiso a largo plazo con el país; y acontecimientos internos afganos, como la Jirga de la Paz y las elecciones legislativas. Por su trascendencia política y estratégica se ha incluido la dimisión forzada del general McChrystal.

■ Decisión Obama sobre el Informe McChrystal

En realidad, el año 2010 comienza a nuestros efectos el 1 de diciembre de 2009 cuando el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, anuncia ante los cadetes de West Point su decisión sobre el llamado “Informe McChrystal”⁽¹⁴⁰⁾. El general Stanley McChrystal, designado en junio de 2009 Comandante de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) y Jefe de las Fuerzas de EEUU en Afganistán (Operación Libertad Duradera) había afirmado que la situación en ese país era grave pero que la misión podría ser cumplida únicamente si se adoptaba una nueva estrategia que dispusiese de los recursos humanos y materiales necesarios y se enfocase en ayudar al gobierno afgano a conseguir el apoyo de la población civil más que en eliminar insurgentes.

Después de tres meses de deliberaciones y, al parecer, posturas enfrentadas entre la Casa Blanca y el Pentágono⁽¹⁴¹⁾, el presidente Obama anunció⁽¹⁴²⁾ su decisión, tras desechar otras tres “líneas de acción”. Se opuso a una retirada inmediata arguyendo que la comparación con Vietnam estaba “basada en una interpretación falsa de la Historia”. También rechazó el sostenimiento del apoyo a Afganistán manteniendo el mismo nivel de tropas porque ello “supondría mantener el statu quo y llevaría a un lento deterioro que haría más

⁽¹⁴⁰⁾ El “Informe McChrystal” (*COMISAF's Initial Assessment*, de 30 de agosto de 2009), ligeramente censurado, fue publicado por *The Washington Post*. http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?sid=ST2009092003140.

⁽¹⁴¹⁾ Parte de esas discusiones salieron a la luz tras la publicación del libro de WOODWARD Bob, *Obama's Wars*, Simon & Schusters, New York, 2010.

⁽¹⁴²⁾ *The White House: Remarks by the President Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan*, West Point, 1 December 2009. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>

costosa y prolongada la permanencia en Afganistán”. Por último, objetó la no identificación de un calendario de transferencia de responsabilidades al gobierno afgano y el compromiso de un esfuerzo de reconstrucción nacional, porque supondría “establecer objetivos que van más allá de las responsabilidades, medios e intereses de Estados Unidos”, queriendo así evitar “involucrarse en una guerra interminable”.

Obama defendió que el objetivo central de la estrategia seguía siendo el mismo: “desarticular, dismantelar y derrotar a Al Qaeda en Afganistán y Pakistán e impedir su capacidad para amenazar a América y sus aliados en el futuro”. Para ello se debería “negar refugio a Al Qaeda”, “frenar el avance de los talibanes e impedir que adquiriesen la capacidad de derrocar el gobierno afgano” y “fortalecer a las fuerzas de seguridad y gobierno afganos para que pudiesen asumir la responsabilidad del futuro de Afganistán”. Ello se habría de conseguir a través de tres acciones: aplicando una nueva estrategia militar para la que Estados Unidos desplegaría 30.000 efectivos adicionales (los Aliados se comprometieron posteriormente a desplegar otros 10.000), lo que permitiría acelerar la transferencia de responsabilidades e iniciar el repliegue en julio de 2011 (fecha más tarde matizada por los Secretarios de Estado y Defensa como “condicionada a la situación sobre el terreno”); una “estrategia civil” más eficaz para que el gobierno afgano pudiese aprovechar la mejora de la seguridad; y una “asociación con Pakistán” cimentada en intereses, respeto y confianza mutuos.

La decisión fue del gusto de los Aliados. No obstante, no pasaron desapercibidas las escasas referencias de su discurso a la OTAN y la clave enteramente nacional en la que la nueva estrategia fue anunciada. El aspecto más controvertido de su discurso fue poner fecha al inicio de la reducción de fuerzas. Muchos analistas consideraron que con ello se otorgaba la ventaja del “factor tiempo” a la insurgencia.

Conferencia Internacional de Londres

El 28 de enero de 2010, en Londres, el Gobierno afgano y la Comunidad Internacional declararon ⁽¹⁴³⁾ que entraban en una nueva fase en el camino hacia la completa “afganización”. Es esta nueva fase se pretendía que ese Gobierno satisficiera progresivamente las necesidades de su población a través de sus propias instituciones y recursos. Se establecieron medidas en los campos de “seguridad”, “gobernanza y desarrollo” y “cooperación regional/arquitectura internacional”. Las más reseñables fueron el incremento de la entidad de las fuerzas de seguridad nacional afganas (ANSF) (Ejército – ANA – y Policía – ANP), la elaboración de un plan de transición de ISAF a las ANSF que se iniciaría a finales de 2010 o principios de 2011 y la celebración de una Jirga de la Paz para facilitar el proceso de paz y reintegración. La Conferencia habría de completarse con una Conferencia posterior, a celebrar en Kabul.

⁽¹⁴³⁾ Comunicado de la Conferencia de Londres “Afghan Leadership, Regional Cooperation, International Partnership” (28.01.2010). Disponible en <http://afghanistan.hmg.gov.uk/en/conference/london-conference/communique/>

■ Jirga de la Paz

Pospuesta en varias ocasiones, la Jirga de la Paz se celebró en Kabul del 2 al 4 de junio. Participaron en ella 1.600 delegados representando a las dos Cámaras del Parlamento, Consejos Provinciales, escuelas coránicas, líderes tribales, organizaciones de la sociedad civil y refugiados afganos residentes en Irán y Pakistán. La Jirga, de naturaleza consultiva, aprobó una Resolución⁽¹⁴⁴⁾ conteniendo diversas propuestas para impulsar el proceso de reintegración y reconciliación. Entre esas propuestas destaca la creación de un Consejo o Comisión de la Paz con la finalidad de desarrollar las recomendaciones de la Jirga y el proceso de paz. Hubo que esperar hasta el 4 de septiembre para que el presidente Karzai crease el Alto Consejo de la Paz y hasta el 12 de octubre para que celebrase su primera reunión. El Consejo está integrado por 70 miembros, diez de ellos mujeres, que representan a diferentes grupos regionales, étnicos, religiosos y políticos y miembros de organizaciones de la sociedad civil. Doce de sus miembros ostentaron cargos en el régimen de los talibanes.

■ Sustitución del General McChrystal por el General Petraeus

El 23 de junio, como consecuencia de un reportaje de la revista Rolling Stone⁽¹⁴⁵⁾ en el que se le atribuían, directamente a él o a miembros de su equipo de apoyo personal, inadecuados comentarios sobre autoridades políticas norteamericanas de alto nivel, el general McChrystal fue forzado a presentar su dimisión como Jefe de las Fuerzas norteamericanas en Afganistán (USAFOR) y Comandante de ISAF. Intencionadas o no, las declaraciones de McChrystal, además de una cierta frustración por la marcha de los acontecimientos, hicieron evidente su distanciamiento con las autoridades políticas norteamericanas, tanto de Washington como de Kabul. Sólo el presidente Karzai mostró su apoyo incondicional a McChrystal.

El presidente Obama cerró hábilmente la crisis eligiendo para sucederle al que entonces era su superior como Comandante del Mando Central de EEUU, el general David Petraeus, considerado padre de la nueva doctrina contrainsurgencia norteamericana, aplicada con aparente éxito en Irak. Se trataba así de dar la idea de que había producido un cambio de persona, no de estrategia.

⁽¹⁴⁴⁾ Resolución adoptada a la conclusión de la Jirga de la Paz, Kabul, 04.06.2010). Disponible en http://president.gov.af/Contents/88/Documents/1834/resolution_English.htm

⁽¹⁴⁵⁾ HASTINGS Michael, "The Runaway General", *Rolling Stone*, 8-22 July 2010, 90-121.

■ Conferencia Internacional de Kabul

El 20 de julio se celebró la Conferencia de Kabul⁽¹⁴⁶⁾ en la que el Gobierno afgano materializó en proyectos concretos los compromisos asumidos en Londres. Así, el Gobierno afgano reafirmó su compromiso de mejorar la seguridad, la gobernanza y las oportunidades económicas de sus ciudadanos, estableciendo unos hitos mensurables contenidos en el Comunicado de la Conferencia y en 23 Programas de Prioridades Nacionales, más tarde desarrollados con mayor precisión, que fueron apoyados por los participantes en la Conferencia. Por su parte, la Comunidad Internacional renovó su compromiso de apoyar la transición al liderazgo afgano y su intención de proporcionar seguridad y asistencia económica para alcanzar los objetivos compartidos.

Como cuestiones más relevantes merecen ser destacadas el respaldo al Programa de Paz y Reintegración del Gobierno afgano; el compromiso afgano, con el apoyo de la Comunidad Internacional, para que las ANSF lideren y lleven a cabo operaciones militares en todas las provincias antes de finales de 2014; el compromiso de los Participantes de canalizar, en el plazo de dos años, a través Gobierno afgano el 50% de la ayuda al desarrollo; y el compromiso de ese gobierno de luchar contra la corrupción y mejorar la eficiencia del gasto público.

■ Elecciones legislativas

El 18 de septiembre se celebraron las elecciones legislativas, las primeras organizadas completamente por las instituciones afganas. Se presentaron 2.506 candidatos (396 de ellos mujeres) para ocupar los 249 escaños de la Cámara Baja (Wolesi Jirga) de la Asamblea Nacional (un mínimo de 68 reservados a mujeres). En una situación de seguridad levemente mejor que la de las presidenciales de agosto de 2009, ejercieron su derecho al voto unos 4,3 millones de afganos de aproximadamente 12 millones de posibles votantes. El fraude detectado fue similar, sino superior, al de las presidenciales, “constatándose que había habido casos de fraude e irregularidades generalizadas en todo el país”⁽¹⁴⁷⁾. Hubo que esperar más de dos meses, hasta el 24 de noviembre, para conocer los resultados definitivos (en la provincia de Ghazni hasta el 1 de diciembre). La Wolesi Jirga fue finalmente constituida el pasado 26 de enero.

⁽¹⁴⁶⁾ Comunicado de la Conferencia de Kabul “A Renewed Commitment By The Afghan Government To The Afghan People. A Renewed Commitment By The International Commitment To Afghanistan”. Disponible en <http://www.mfa.gov.af/FINAL%20Kabul%20Conference%20%20%20Communique.pdf>

⁽¹⁴⁷⁾ Informe del Secretario General de Naciones Unidas, “La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales” (10.12.2010), para. 5.

Cumbre de la OTAN de Lisboa

El 20 de noviembre, durante la cumbre de la OTAN de Lisboa, los Estados contribuyentes a ISAF ⁽¹⁴⁸⁾, tras reiterar que la misión seguía siendo la prioridad principal de la Alianza, dieron la bienvenida al proceso de transición (Inteqal) destinado a que las autoridades afganas asumiesen progresivamente el liderazgo en la seguridad que comenzaría a principios de 2011 y se completaría antes de finales de 2014. El proceso de transición es conforme con lo acordado en la Conferencia de Kabul, estará basado en el cumplimiento de condiciones (conditions-based) y no dirigido por un calendario preestablecido (calendar-driven) y no equivaldrá a la retirada de ISAF.

Además, mostraron el compromiso de una asociación a largo plazo entre la OTAN y Afganistán, materializada en una declaración firmada ese mismo día por el presidente Karzai y el Secretario General Rasmussen. La OTAN reafirmó su “compromiso duradero con un Afganistán soberano, independiente, democrático, seguro y estable que nunca vuelva ser refugio seguro para terroristas y el terrorismo y con un mejor futuro para el pueblo afgano”, previendo “proporcionar un apoyo práctico sostenido a las instituciones de seguridad afganas, dirigido a mantener y mejorar su capacidad para hacer frente de una forma efectiva a las amenazas a la seguridad, estabilidad e integridad de Afganistán y contribuir a la seguridad regional” ⁽¹⁴⁹⁾.

155

Revisión Anual de la Estrategia norteamericana

El 16 de diciembre, transcurrido un año del discurso de Obama en West Point, la Casa Blanca dio a conocer los resultados de la revisión anual de la estrategia para Afganistán y Pakistán ⁽¹⁵⁰⁾. El Informe estima que si bien la estrategia muestra progreso en las tres áreas valoradas – Al Qaeda, Pakistán y Afganistán –, el reto sigue siendo convertir esas ganancias en duraderas y sostenibles. Respecto a Afganistán, se afirma que el ímpetu conseguido por los talibanes en los últimos años ha sido detenido en la mayoría del país y revertido en algunas áreas clave, si bien esos logros siguen siendo frágiles y reversibles. Por último, la Revisión considera que la estrategia en Afganistán está estableciendo las condiciones para iniciar una reducción responsable de fuerzas norteamericanas en julio de 2011 y subraya la importancia de un compromiso sostenido a largo plazo con la región, tanto con Afganistán como con Pakistán.

⁽¹⁴⁸⁾ Declaration by the Heads of State of the Nations contributing to the UN-mandated, NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, Lisbon (20.11.2010).

⁽¹⁴⁹⁾ Declaration by the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and the Government of the Islamic Republic of Afghanistan on an Enduring Partnership, Lisbon (20.11.2010)

⁽¹⁵⁰⁾ *Overview of the Afghanistan and Pakistan Annual Review*, The White House (16.12.2010). Disponible en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/12/16/overview-afghanistan-and-pakistan-annual-review>

■ LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD: ENTRE EL PESIMISMO Y LA ESPERANZA

■ Consideraciones generales

La designación del general McChrystal propició un cambio de estrategia que pasó a tener como objetivo principal, no la eliminación física de los insurgentes, sino la protección de la población civil que es el “centro de gravedad” de la lucha. No hay, por tanto, una solución exclusivamente militar al conflicto, sino que la solución ha de venir de la mano del buen gobierno y del desarrollo en el marco de un enfoque integral civil y militar. La clave es que el gobierno afgano consiga ganarse el apoyo de su población ⁽¹⁵¹⁾. Ello no quiere decir que las operaciones militares pierdan importancia, pues esa solución sólo es posible en un entorno de seguridad.

La aplicación de la nueva estrategia tiene importantes implicaciones: la necesidad de minimizar las bajas civiles causadas por fuerzas propias, una mayor presencia de fuerzas sobre el terreno, una mayor probabilidad de bajas propias, el imperativo de lograr la empatía con la población civil, la dificultad de valorar los avances conseguidos y la complicación en mantener el apoyo de nuestras sociedades.

Los daños colaterales sobre la población civil causados, principalmente, por los ataques aéreos contra la insurgencia se habían convertido en la principal fuente de agravio del gobierno y población afganos contra la presencia de fuerzas internacionales y un motivo de especial preocupación para los gobiernos y opiniones públicas occidentales. Las medidas adoptadas a nivel táctico para minimizarlas ⁽¹⁵²⁾, no obstante algunos incidentes, han tenido un éxito apreciable, evitando de esta forma que pretendidas victorias tácticas se convirtiesen en derrotas estratégicas. Así, las bajas civiles causadas por las fuerzas progubernamentales (internacionales y afganas) pasaron, a pesar de una mayor intensidad de las operaciones, de 828 muertos (552 provocados por ataques aéreos) en 2008, un 39% del total, a 440 (171 por ataques aéreos) en

⁽¹⁵¹⁾ En su COMISAF's *Counterinsurgency Guidance* (25-08-2009), el general McChrystal lo define con precisión: “Protecting the people is the mission. The conflict will be won by persuading the population, not by destroying the enemy. ISAF will succeed when GIRA (Government of the Islamic Republic of Afghanistan) earns the support of the people”. Disponible en http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/counterinsurgency_guidance.pdf. El general Petraeus emitió su COMISAF's *Counterinsurgency Guidance* (01-08-2010) con similar filosofía. Disponible en <http://www.isaf.nato.int/from-the-commander/from-the-commander/comisaf-s-counterinsurgency-guidance.htm>

⁽¹⁵²⁾ El general McChrystal revisó la Directiva Táctica el 6 de julio de 2009 que, entre otras cosas, limita la utilización del apoyo aéreo por el fuego (un extracto no clasificado está disponible en http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf). La Directiva fue actualizada por el General Petraeus el 19 de agosto de 2010 resaltando el “uso disciplinado de la fuerza” con el objetivo de minimizar los incidentes con víctimas civiles pero manteniendo al mismo tiempo la protección de la fuerza (HQ ISAF News Release 2010-08-CA-004, de 4 de agosto).

2010, un 16% del total ⁽¹⁵³⁾. Toda baja civil es una tragedia, pero el esfuerzo por minimizarlas, en la mayoría de los casos asumiendo mayores riesgos propios, ha de ser reconocido.

La necesidad de proteger a una creciente cantidad de población civil, separándola de la insurgencia, exige la presencia de una mayor cantidad de tropas sobre el terreno que consoliden las zonas liberadas, protejan la acción de las autoridades afganas y proporcionen un entorno de seguridad adecuado para llevar a cabo la reconstrucción. Mientras las fuerzas de seguridad nacional afganas (Ejército y Policía) no estén disponibles en las cantidades y con el adiestramiento requerido, esa presencia militar ha de ser necesariamente en su mayoría internacional. Por otra parte, el adiestramiento de las fuerzas afganas requiere efectivos adicionales. A medida que las fuerzas afganas se desplieguen, se precisará una menor presencia de fuerzas internacionales. Esa es la razón del despliegue de las tropas solicitadas en su momento por McChrystal y el razonamiento básico bajo el que sería posible, si todo marchase conforme a lo planeado, una reducción progresiva de la entidad del despliegue de las fuerzas aliadas. A principios de febrero de 2011 estaban desplegados en Afganistán aproximadamente 97.000 efectivos norteamericanos (de ellos, 90.000 pertenecientes a ISAF) y 41.983 de otras 47 Naciones ⁽¹⁵⁴⁾.

La mayor presencia de fuerzas sobre el terreno en contacto con la población civil y la mayor intensidad de las operaciones lleva consigo un incremento de bajas de las fuerzas propias que pasaron de 295 en 2008, a 521 en 2009 y a 711 en 2010 ⁽¹⁵⁵⁾. Estas bajas no son causadas en su mayor parte por acciones directas de la insurgencia, sino consecuencia de artefactos explosivos improvisados (los conocidos, por sus siglas en inglés, IED,s, Improvised Explosive Devices), responsables desde 2008 del 60% de las bajas propias. Además, las medidas de protección adoptadas por las fuerzas internacionales para evitar los efectos de dichos artefactos dificultan el contacto con la población civil, con lo que resulta más complicado ganar su apoyo. Sin embargo, su empleo indiscriminado causa bajas asimismo entre los afganos, provocando un grave perjuicio a la causa talibán en su también empeño de ganarse a la población civil. Por ello, y a pesar de los importantes daños causados, los IED,s no se han convertido en el arma táctica productora de efectos estratégicos capaz de derrotar a las fuerzas internacionales, como lo fueron los misiles antiaéreos portátiles de influencia decisiva en la derrota soviética.

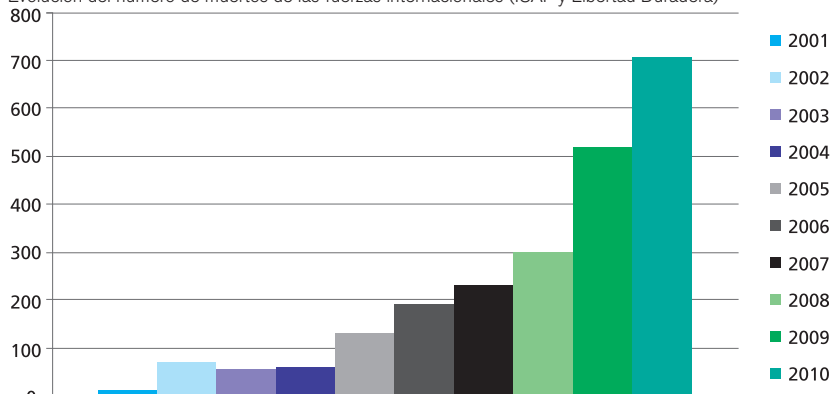
⁽¹⁵³⁾ UNAMA, Humans Rights Division: *Afghanistan Annual Report on Protections of Civilians in Armed Conflict*, 2008, Kabul, January 2009 y 2010, Kabul, March 2011.

⁽¹⁵⁴⁾ *International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures* (03.02.2011). Disponible en <http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/3%20Feb%202011%20Placemat-REVISED.pdf>

⁽¹⁵⁵⁾ Ver <http://www.icasualties.org/oef/>

Gráfico1

Evolución del número de muertos de las fuerzas internacionales (ISAF y Libertad Duradera)



Fuente: <http://www.icasualties.org/oef/>

Ganarse los corazones y las mentes de los afganos es el objetivo primordial de la estrategia contrainsurgente. Para ello es imperativo lograr la empatía entre los miembros de las fuerzas internacionales y la población local. Escenarios, como el afgano, en los que las diferencias culturales entre unos y otros crean un distanciamiento difícilmente salvable otorgan gran relevancia a la llamada “conciencia intercultural” (cross cultural awareness), a veces traducida como “sensibilidad transcultural”. El factor cultural ha pasado a ser una consideración de primer orden en el planeamiento de las operaciones militares ⁽¹⁵⁶⁾ y está siendo objeto de importantes estudios multinacionales ⁽¹⁵⁷⁾. No obstante, algunos estudios revelan una brecha en la relación entre la Comunidad Internacional y la población afgana, especialmente evidente en el sur, a la que es difícil transmitir y hacer comprender las razones de la presencia internacional en su país ⁽¹⁵⁸⁾.

La aplicación de una estrategia contrainsurgente convierte en poco útiles los indicadores tradicionales para medir el grado de éxito (terreno ocupado o las bajas infligidas al adversario), ya que su finalidad es proteger a la población

⁽¹⁵⁶⁾ Centro Internacional de Toledo para la Paz, “La nueva estrategia en Afganistán: La importancia del factor cultural y de las relaciones con la población local”, *Documento CITpax*, n° 11, julio 2010.

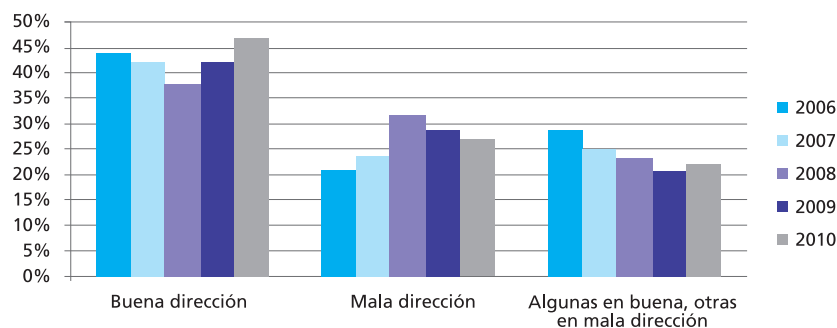
⁽¹⁵⁷⁾ España, a través de la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas y del Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra, lideró, en el marco del Experimento Multinacional n° 6 (MNE-6) del Mando de Transformación de la OTAN el objetivo 4.6 “Cross Cultural Awareness”. En él se desarrolló un concepto marco de “cross cultural awareness” que, aunque aplicable a todos los escenarios, incluyó aspectos específicos del Teatro de Afganistán (FOJÓN LAGOA Enrique, “La Transformación de las Fuerzas Armadas y los Experimentos Multinacionales”, *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos* n° 03/2011, enero 2011).

⁽¹⁵⁸⁾ Dos estudios del International Council on Security and Development, *Afghanistan, The Relationship Gap*, July 2010 y *Afghanistan Transition. Missing Variables*, November 2010 abundan en esa idea.

civil y conseguir su apoyo para el gobierno afgano. Los resultados cuantitativos obtenidos en las encuestas a la población afgana no son excesivamente fiables, pero pueden ser útiles para mostrar una tendencia cuando se realiza un estudio comparativo. Una mayoría considerable de la población cree que el país se mueve en la dirección correcta, tiene una opinión favorable sobre el Ejército y la Policía afganos y muestra una cada vez menor comprensión por la insurgencia, si bien el 83% apoya las negociaciones para lograr su reintegración. La seguridad y la reconstrucción son las principales razones esgrimidas por los afganos que valoran positivamente la marcha del país, mientras que la inseguridad, la corrupción, el mal gobierno y el paro son las que alimentan el pesimismo ⁽¹⁵⁹⁾. Por otra parte, se han estudiado otros indicadores que tratan de medir el grado de recuperación de la normalidad de la vida de los afganos, si bien son difíciles de cuantificar y no resultan decisivos en su interpretación ⁽¹⁶⁰⁾.

Gráfico 2:

En términos generales, ¿cree usted que las cosas van en buena o mala dirección?



Fuente: The Asia Foundation, Afghanistan in 2010. A Survey of the Afghan People, November 2010, 18.

El apoyo de la opinión pública propia es esencial para el éxito de cualquier operación. En Afganistán, como en todas las campañas de contrainsurgencia en territorio ajeno, muchos factores sugieren la complicación en mantener ese apoyo: la dificultad de percibir los intereses propios en juego, la necesidad de recursos humanos y materiales cada vez mayores, el incesante goteo de bajas propias, la repercusión de las víctimas civiles, la falta de herramientas adecuadas para valorar el éxito y la incertidumbre sobre la duración de la presencia militar. Así las cosas, las encuestas detectan un decreciente apoyo de nuestras sociedades al despliegue militar en Afganistán. Además, nuestras

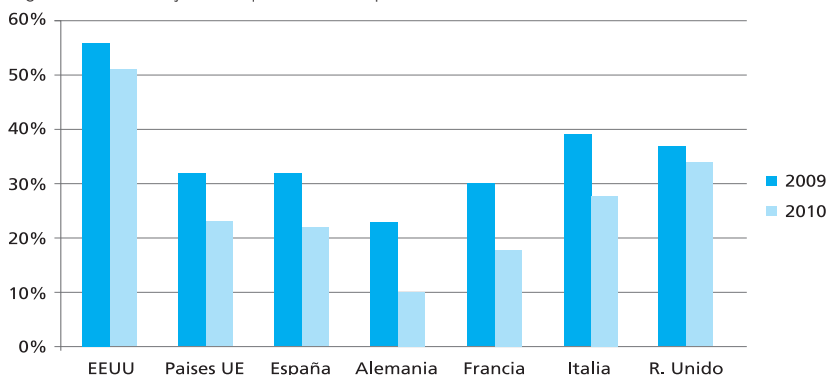
⁽¹⁵⁹⁾ The Asia Foundation, Afghanistan in 2010. A Survey of the Afghan People, November 2010. Disponible en <http://www.asiafoundation.org/resources/pdfs/Afghanistanin2010survey.pdf>

⁽¹⁶⁰⁾ Entre otros, el número de funcionarios locales que realmente viven en el distrito (algunos no viven en sus distritos por razones de seguridad), el coste del transporte de mercancías (influido por la probabilidad de sufrir ataques), el número de denuncias realizadas por la población civil sobre la presencia de artefactos explosivos (más denuncias, menor apoyo a la insurgencia) y el número de tiendas abiertas y de niños que asisten a la escuela (ambos síntomas de retorno a la normalidad).

opiniones públicas son cada menos optimistas sobre la estabilización de Afganistán, si bien ese sentimiento está más acentuado en las sociedades europeas que en la norteamericana ⁽¹⁶¹⁾.

Gráfico 3

Pensando el futuro, ¿se siente usted optimista o pesimista sobre las posibilidades de estabilizar Afganistán? Porcentaje de los que se sienten optimistas.



Fuente: German Marshall Fund of the United States et al., *Transatlantic Trends*, Informe de Resultados 2010, 16.

Valoración de la situación de seguridad

Los Informes trimestrales del Secretario General de Naciones Unidas ⁽¹⁶²⁾ señalan en 2010 un deterioro de la situación de seguridad respecto a 2009 y años anteriores, basándose en un incremento de incidentes de seguridad, víctimas civiles, atentados suicidas, acciones de intimidación, secuestros y asesinatos de civiles y personal de Naciones Unidas y Organizaciones No Gubernamentales (ONG,s) ⁽¹⁶³⁾. Consideran que mientras se han producido avances en las provincias de Helmand y Kandahar, la insurgencia ha desplazado sus acciones a otros lugares del país donde la presencia de fuerzas internacionales es menos numerosa.

El número de bajas civiles es cada vez mayor. De los 2.118 muertos en 2008, pasamos a 2.412 en 2009 y a 2.777 en 2010 ⁽¹⁶⁴⁾. El hecho de que las fuerzas pro gubernamentales sean cada vez menos responsables directos de esas

⁽¹⁶¹⁾ German Marshall Fund of the United States et al., *Transatlantic Trends Informe de Resultados 2010*, 16-17. Assembly of Western European Union, *Afghanistan – explaining the reasons for the war to the public*, Document A/2070 (16.06.2010), 7-12. MILLER Charles, *Endgame for the West in Afghanistan? Explaining the Decline in Support for the War in Afghanistan in the United States, Great Britain, Canada, Australia, France and Germany*, Strategic Studies Institute, United States Army War College, June 2010.

⁽¹⁶²⁾ “La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales”. Informes del Secretario General de Naciones Unidas de 10 de marzo (A/64/705-S/2010/127), 16 de junio (A/64/872-S/2010/318), 14 de septiembre (A/65/552-S/2010/463) y 10 de diciembre de 2010 (A/65/612-S/2010/630).

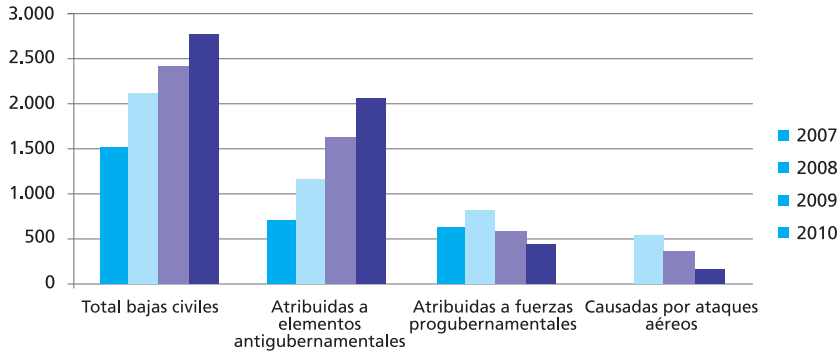
⁽¹⁶³⁾ Otros Informes como el *Afghanistan NGO Safety Office Quarterly Data Report* del cuarto trimestre de 2010 presentan un panorama similar, incluso más pesimista.

⁽¹⁶⁴⁾ UNAMA, Humans Rights Division: *Afghanistan Annual Report on Protections of Civilians in Armed Conflict*, 2008, Kabul, January 2009; 2009, Kabul, January 2010; y 2010, Kabul, March 2011.

muerter, tanto en términos absolutos como relativos, no reconforta lo suficiente cuando la finalidad de la estrategia es la protección de la población civil.

Gráfico 4

Evolución de bajas civiles (muertos) en el período 2007-2010.



Fuente: UNAMA, Humans Rights Division: Afghanistan Annual Reports on Protections of Civilians in Armed Conflict, 2008, 2009 y 2010

Nota: No se dispone de datos de las bajas causadas por ataques aéreos en 2007

Como hemos mencionado, el número de bajas entre las fuerzas internacionales continúa creciendo y las fuerzas de seguridad nacional afganas sufren mayores bajas que las internacionales ⁽¹⁶⁵⁾. No obstante, la mayor intensidad de las operaciones, la creciente presión sobre la insurgencia y su consiguiente más virulenta reacción pueden provocar ese incremento de bajas. Las autoridades militares norteamericanas y de ISAF se apuntan a esa idea y suelen afirmar que las cifras no indican un fracaso en las operaciones, sino al contrario; que las cosas irán mal ahora para mejorar después y que los sacrificios actuales ahorrarán bajas en el futuro. El Almirante Mullen, máxima autoridad militar norteamericana, ha declarado que la violencia será peor en 2011 y que debemos estar preparados para aceptar más bajas en los próximos meses ⁽¹⁶⁶⁾.

Las valoraciones oficiales norteamericanas publicadas en diferentes documentos en noviembre y diciembre presentan, aunque con mucha cautela, un panorama más positivo y esperanzador. Un Informe del Departamento de Defensa, remitido al Congreso norteamericano en noviembre, valorando la situación de Afganistán entre el 1 de abril y el 30 de septiembre de 2010, considera que “el progreso a lo largo del país sigue siendo desigual, con modestas ganancias en seguridad, gobernanza y desarrollo en áreas prioritarias de operaciones. La aplicación deliberada de nuestra estrategia está comenzando a obtener efectos acumulativos y la seguridad está comenzando a expandirse lentamente. Aunque existen desafíos significativos, son evidentes algunos signos de progreso” ⁽¹⁶⁷⁾. Esos “progresos evidentes” son identificados por la Revisión Estratégica de

⁽¹⁶⁵⁾ El gobierno afgano informó que en 2010 habían muerto 821 soldados y 1.292 policías (Reuters, 16.01.2011)

⁽¹⁶⁶⁾ “US military chief sees more 2011 Afghan struggles”, AFP (12.01.2011).

⁽¹⁶⁷⁾ Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan, November 2010, p. 7. Disponible en http://www.defense.gov/pubs/November_1230_Report_FINAL.pdf

diciembre como “los logros que las fuerzas de la coalición y afganas están obteniendo en la limpieza de la fortaleza talibán de las provincias de Kandahar y Helmand y en la mayor entidad y mejor capacidad de las fuerzas de seguridad nacional afganas” ⁽¹⁶⁸⁾.

El General Petraeus en una “Carta a las Tropas” ⁽¹⁶⁹⁾, firmada el pasado 25 de enero, es más optimista. Considera que “ISAF y las fuerzas afganas realizaron en 2010 un tremendo trabajo y consiguieron un impresionante progreso en la misión” y que gracias a las nuevas organizaciones creadas, los ajustes en la estrategia y los recursos adicionales recibidos (refuerzo de ISAF, incremento de las ANSF, especialistas civiles y financiación), desde el otoño pasado, se dispone por primera vez de todos los “inputs right”. No obstante, advierte que “a pesar de los logros alcanzados en 2010, queda mucho trabajo duro por hacer en 2011” y que “el camino por delante será difícil”: “2011 será probablemente también un año duro”.

Como hemos mencionado, las operaciones militares en Helmand y Kandahar y la formación de las fuerzas de seguridad nacional afganas son los dos elementos clave para mejorar la situación de seguridad, pero ambos se enfrentan a retos difíciles de superar. Los analizaremos a continuación.

Las operaciones militares

Las operaciones militares han estado influidas, en gran medida, por el llamado “proceso de Kabul”, iniciado en la Conferencia Internacional de Londres y consolidado en la celebrada en la capital afgana. Esa influencia se manifestó particularmente en dos condicionantes: en primer lugar, que las operaciones no interfiriesen en ese proceso, aprovechando los escasos períodos exentos de acontecimientos de relevancia y, en segundo lugar, que las operaciones proporcionasen los resultados adecuados para asegurar, en primera instancia, la continuidad del proceso y, a largo plazo, los éxitos militares que facilitasen una solución política al conflicto. El esfuerzo principal de las operaciones se llevó a cabo en las provincias de Helmand y Kandahar, donde desplegaron la mayor parte de los refuerzos norteamericanos destacados a Afganistán como consecuencia de la “decisión Obama”.

El período entre la Conferencia de Londres y la Jirga de la Paz fue el escogido por el general McChrystal para lanzar la operación Moshtarak (“Juntos”) en los distritos de Nad Ali y Marjah, en la provincia de Helmand, zona de gran presencia insurgente y clave para la producción de opio y la fabricación de IED,s. La operación, que pretendía ser el laboratorio de otra posterior de mayor envergadura en la provincia de Kandahar, fue llevada

⁽¹⁶⁸⁾ *Overview of the Afghanistan and Pakistan Annual Review, op. cit.*

⁽¹⁶⁹⁾ Letter to the Troops (COMISAF Assessment) (25.01.2011). Disponible en <http://www.isaf.nato.int/from-the-commander/from-the-commander/letter-to-the-troops-jan.-25-2011.html>

a cabo por fuerzas internacionales y afganas conforme a las cuatro fases clásicas de la contrainsurgencia (“shape-clear-hold-build”): shape (en la que destacó una intensa campaña informativa dirigida a la población local), clear (predominantemente militar en la que las fuerzas internacionales ejercerían el esfuerzo principal), hold (en la que el Ejército y Policía afganas habrían de reemplazar progresivamente a las fuerzas internacionales) y build (en la que se restablecería el control de las autoridades afganas y se llevaría a cabo la reconstrucción). La operación no dio los resultados apetecidos en los plazos de tiempo inicialmente previstos y McChrystal declararía más tarde que se había convertido en una “úlcera sangrante”. Al parecer, ni las fuerzas militares fueron capaces de limpiar completamente el área ni el componente civil de la operación proporcionó sus beneficios en tiempo oportuno. Los resultados satisfactorios vendrían meses más tarde con el despliegue de los refuerzos norteamericanos, una nueva organización operativa de ISAF ⁽¹⁷⁰⁾ y una actuación más diligente y efectiva de las autoridades civiles afganas.

La necesidad de poner en práctica las lecciones aprendidas en la operación Moshtarak y de aguardar al despliegue de los refuerzos norteamericanos así como la conveniencia de no interferir en el proceso político retrasaron el inicio de la operación militar en la provincia de Kandahar, considerada la cuna del movimiento talibán.

Al contrario que la Moshtarak, la operación Hamkari (“Cooperación”) fue concebida como un proceso progresivo y no como un acontecimiento puntual. Una primera fase, iniciada tras la celebración de la Jirga de la Paz, tuvo como objetivo asegurar el control de la capital de la provincia y sus accesos. La ciudad de Kandahar, con más de 400.000 habitantes, es la segunda ciudad del país y centro institucional, comercial y cultural del sur afgano. En septiembre, tras la celebración de las elecciones legislativas, el proceso político permitía y demandaba un esfuerzo en seguridad para aprovechar el tiempo hasta la llegada del invierno y, al mismo tiempo, poder presentar resultados positivos en la cumbre OTAN de Lisboa y ante la revisión norteamericana de la estrategia para Afganistán y Pakistán prevista para diciembre. Llegó así el momento de extender la estabilidad a los distritos de Zhari, Arghandab y Panjwai, mediante intensas acciones ofensivas para desalojar a los talibanes de las zonas bajo su control, apoyadas por artillería y aviación y combinadas con acciones directas de fuerzas especiales contra los dirigentes insurgentes. Al parecer, la operación ha proporcionado resultados favorables, aunque no decisivos por la cercanía de la frontera paquistaní, donde los insurgentes han encontrado refugio, y la llegada del invierno.

Toca ahora consolidar los objetivos alcanzados y convertir los logros en irreversibles. La consolidación de esas ganancias requerirá un mayor progreso

⁽¹⁷⁰⁾ El 14 de junio de 2010, el antiguo Mando Regional Sur (RC-S) que abarcaba, entre otras, las provincias de Helmand y Kandahar, fue dividido en dos: el Mando Regional Sur y el Mando Regional Sudoeste (RC-SW). Helmand quedaba incluida en el primero; Kandahar, en el segundo.

de Pakistán en la eliminación de los santuarios de las redes extremistas violentas y un trabajo continuado con Afganistán para poder transferir las áreas liberadas de insurgentes a sus fuerzas de seguridad ⁽¹⁷¹⁾. La próxima primavera propiciará con toda seguridad una evaluación más exacta de la situación. Muchos analistas piensan que el éxito en las operaciones se conseguirá si se logra a tiempo un debilitamiento de la insurgencia tal que le lleve a aceptar unas negociaciones basadas en las condiciones establecidas en la Conferencia de Londres para el proceso de paz y reintegración/ reconciliación, favoreciéndose así una salida política al conflicto.

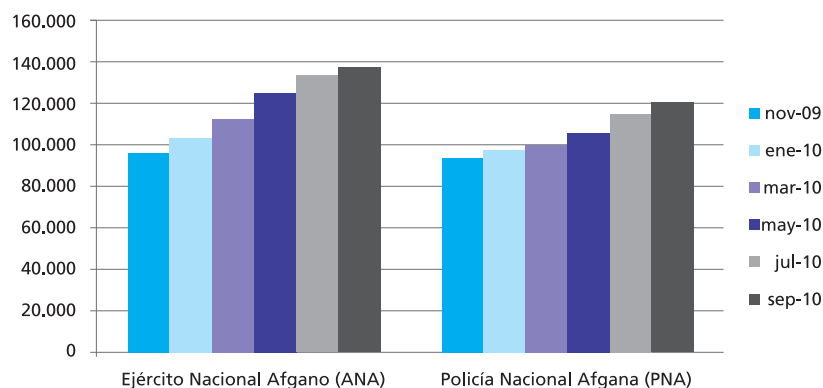
■ La formación de las fuerzas de seguridad nacional afganas

El segundo pilar de la estrategia militar es la constitución y adiestramiento de las fuerzas de seguridad nacional afganas. Las ANSF deberán tener la entidad y adiestramiento adecuados que les permita continuar la campaña contrainsurgente al final del proceso de transición. Sólo con unas ANSF sólidas será posible el plan de transición y la reducción progresiva de las fuerzas internacionales. Tanto el Ejército como la Policía van alcanzando progresivamente los hitos cuantitativos de reclutamiento y su capacidad operativa está mejorando.

Los objetivos de personal previstos para el 31 de octubre de 2010 (134.000 para el ANA; 109.000 para la ANP) fueron alcanzados con tres meses de antelación. Si se mantienen los índices de reclutamiento y retención actuales, será posible alcanzar los objetivos establecidos para octubre de 2011: 171.600 efectivos en el ANA; 134.000 en la ANP. Es muy probable que dichos objetivos hayan de ser progresivamente incrementados en los años sucesivos. El General McChrystal los había cifrado en su COMISAF's Initial Assessment en 240.000 para el Ejército y 160.000 para la Policía.

Gráfico 5

Evolución de la entidad del ANA y ANP (nov-09/sep-10)



Fuente: Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan, op.cit, 25 y 37.

⁽¹⁷¹⁾ Overview of the Afghanistan and Pakistan Annual Review, op. cit., 3. Afghanistan.

La capacidad operativa de las ANSF, especialmente la del Ejército, se ha incrementado en los últimos meses, aunque continúan precisando de un considerable apoyo de las fuerzas internacionales. Los Mandos Regionales de ISAF llevan a cabo casi todas las operaciones en asociación con las ANSF y, en un porcentaje cada vez mayor, estas operaciones son lideradas por el Ejército afgano ⁽¹⁷²⁾ e incluso realizadas por el ANA, únicamente con el apoyo de asesores y mentores internacionales. No obstante, en agosto, en una operación independiente del ANA en la provincia de Laghman, llevada a cabo al parecer en contra del asesoramiento norteamericano, las fuerzas afganas sufrieron importantes bajas ⁽¹⁷³⁾. Con respecto a la ANP, un estudio de su efectividad realizado en septiembre de 2010 en 20 provincias con distritos clave o de interés muestra que en una la ANP lleva a cabo operaciones de forma independiente; en 6, es efectiva con asesores; en otras 6 es efectiva con apoyo; y en 7 es dependiente de las fuerzas de la coalición ⁽¹⁷⁴⁾.

Los innegables logros alcanzados no deben ocultar los enormes retos que todavía deben ser superados para que las ANSF estén listas para el relevo ⁽¹⁷⁵⁾. Entre otros: un reclutamiento y una retención cada vez más difíciles a medida que aumentan los objetivos de personal y se eleva el desarrollo económico-social del país (la buena marcha de las operaciones puede aliviar esa dificultad); el ínfimo nivel cultural de los soldados y policías (la gran mayoría analfabetos), que dificulta la selección y formación de cuadros de mando y especialistas y el adiestramiento de las Unidades; la ausencia de una cultura afgana de “Ejército regular”; la necesidad de poner fin a los celos entre los miembros de diferentes etnias para constituir un Ejército verdaderamente “nacional”; la escasa calidad del material y equipamiento (en muchos casos heterogéneo y de difícil mantenimiento); y los reducidos salarios en comparación con las ganancias de los insurgentes.

La ANP sufre problemas propios derivados de su dispersión en el terreno (con sus consecuencias de mayor corrupción, vulnerabilidad frente a la insurgencia y una mayor dificultad en el adiestramiento), a lo que hay que unir su peor equipamiento y la escasa coordinación, hasta la fecha, de las diferentes organizaciones y proyectos creados por la Comunidad Internacional para la reconstitución de la policía afgana ⁽¹⁷⁶⁾. La marcha atrás del presidente Karzai, presionado por la Comunidad Internacional, sobre el decreto de disolución de las compañías privadas de seguridad y la instauración de una Policía Local,

⁽¹⁷²⁾ *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*, op. cit., 45-50.

⁽¹⁷³⁾ “Afghan Army offensive goes ‘disastrously wrong’”, *BBC News* (13.08.2010). Disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-10963556>. Fecha de la consulta 19.02.2011.

⁽¹⁷⁴⁾ *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*, op. cit., p. 38.

⁽¹⁷⁵⁾ ARTEAGA Félix y GARCÍA ENCINA Carlota, “Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán ¿listas para el relevo?”, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano* 31/2010 (30.09.2010).

⁽¹⁷⁶⁾ CALDWELL IV William B. y FINNEY Nathan K. “Building Police Capability in Afghanistan. The Challenges of a Multilateral Approach”. *Prism* Vol. 2, N° 1, December 2010, Center for Complex Operations.

que legaliza temporalmente algunas “iniciativas de defensa comunitaria” (una suerte de milicias locales que algunos temen puedan renacer el poder de los “señores de la guerra”), constituyen un reconocimiento de que el Estado no dispone todavía de los medios suficientes para garantizar la seguridad.

A estos retos hay que añadir las renuencias de las Naciones ISAF a proporcionar más equipos de adiestramiento militar (OMLT,s) y, especialmente, policial (PMLT,s), que serán cada vez más necesarios en el futuro. Los asesinatos de instructores internacionales por militares o policías afganos renegados o insurgentes infiltrados amenazan con romper la relación mutua de confianza, esencial para realizar estas actividades. Tampoco ayudan a ello las bajas por fuego amigo entre las filas afganas causadas de forma accidental por fuerzas occidentales.

Por último, se abren cuatro grandes interrogantes en relación con las ANSF más allá de 2014: su lealtad al gobierno afgano, su capacidad para mantener el estado operativo alcanzado, su financiación a medio y largo plazo ⁽¹⁷⁷⁾ y el número de asesores e instructores internacionales que será necesario mantener.

El proceso de transición

La transición (Inteqal) entre ISAF y las autoridades afganas (en un proceso distrito por distrito, provincia por provincia, tratando de armonizar la seguridad con la gobernanza y el desarrollo) será un asunto de gran complejidad que deberá hacer frente a importantes retos. Tan pronto como se conozca la decisión sobre las primeras provincias que vayan a ser transferidas, parece probable que la insurgencia intente llevar a cabo acciones en ellas con la intención de hacer descarrilar el proceso desde sus inicios. Por otra parte, todas las decisiones relativas al proceso serán tomadas por el Gobierno afgano tras una propuesta adoptada por mutuo acuerdo entre ISAF y funcionarios afganos en el Comité Conjunto de Transición (Joint Afghan-Nato “Inteqal” Board, JANIB) ⁽¹⁷⁸⁾. Ello presenta aspectos positivos indiscutibles – respeta la soberanía afgana, asegura una mayor coordinación y proporciona a las decisiones una legitimidad añadida -, pero al mismo tiempo deja la aplicación del plan al albur de las no siempre fáciles relaciones entre Comunidad Internacional y el gobierno de Kabul (Karzai, cada vez con más frecuencia, critica públicamente la presencia internacional) y de la zozobra de la política interna afgana. Por otra parte, la buena marcha del proceso depende sumamente de la constitución de unas ANSF adecuadas bajo control de unas autoridades civiles afganas legítimas y competentes, establecidas en todo el territorio; sin ello, la transición no será posible. Por último, como toda la estrategia, el proceso es esclavo del factor

⁽¹⁷⁷⁾ United States Government Accountability Office, *Afghanistan Security: Afghan Army Growing, but Additional Trainers Needed; Long Terms Costs Not Determined*, January 2011.

⁽¹⁷⁸⁾ NATO Public Diplomacy Division, *Background: Transition*. October 2010, Disponible en http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_10/2010_10_D34F22C9AE854B7FAA0BB409A21C90D3_101014-transition-background.pdf

tiempo. Aunque se ha repetido insistentemente que el proceso estará basado en el cumplimiento de condiciones y no dirigido por un calendario, las fechas de inicio y finalización proporcionan un patrón por el que juzgar su éxito. Cualquier retraso podrá ser considerado un fracaso.

A lo largo de 2010, las Naciones Unidas han ido perdiendo protagonismo en beneficio de la OTAN (ISAF) como organización internacional líder en Afganistán. Esta circunstancia ha sido resaltada por numerosos analistas como un motivo de preocupación. Por ello, no resultan sorprendentes las numerosas referencias a Naciones Unidas en las declaraciones de la pasada cumbre OTAN de Lisboa, que contrastan con la casi indiferencia hacia dicha organización de los comunicados de las pasadas Conferencias de Londres y Kabul. Así las cosas, será necesario encontrar un acomodo en el proceso con Naciones Unidas y UNAMA. El Secretario General de Naciones Unidas ha afirmado que “las Naciones Unidas apoyarán los aspectos civiles de ese proceso de transición” y que UNAMA “ha dado prioridad a la dotación de personal y a la consolidación de sus oficinas sobre el terreno a fin de apoyar del mejor modo posible la transición” ⁽¹⁷⁹⁾.

Será necesario armonizar los diferentes puntos de vista de las Naciones ISAF y, en particular, distribuir entre ellas los dividendos de un eventual éxito. Esos dividendos consistirán en la reducción de fuerzas y en la modificación del perfil de parte de las que continúen desplegadas como consecuencia del desplazamiento progresivo del esfuerzo principal desde las operaciones al adiestramiento de las ANSF. No obstante, también podría ser necesaria la reubicación de las tropas de los distritos y provincias que sean transferidos hacia otros lugares en los que su presencia fuese necesaria, algo que gustará menos y podría encontrar oposición entre las Naciones. Otro factor que podría generar disensiones es el papel en el proceso de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT,s) y los Equipos de Apoyo de Distrito (DST,s) debido a su carácter nacional; a la heterogeneidad de su naturaleza, misiones y dependencia; y a su diferente implicación en la estrategia de contrainsurgencia.

Por último, especialmente en Estados Unidos, algunos analistas temen que la “americanización” progresiva de la presencia internacional (en estrategia, decisiones y fuerzas) y el empeño del presidente Obama en comenzar la reducción de sus fuerzas en julio de 2011 podrían precipitar la retirada del resto de las Naciones ISAF, con menores intereses en Afganistán que Estados Unidos y cuyos gobiernos deben hacer frente a unas opiniones públicas cada vez más renuentes, incluso contrarias, a la permanencia de las tropas.

¿Más allá de 2014?

Cada vez resulta más evidente que la presencia de las fuerzas internacionales en Afganistán no finalizará en 2014. El objetivo de la transición es que las

⁽¹⁷⁹⁾ Informe del Secretario General de Naciones Unidas (10.12.2010), *op. cit.*, para. 20.

ANSF “lideren y lleven a cabo” las operaciones en todas las provincias; no que las fuerzas de la coalición abandonen completamente el país. El compromiso a largo plazo firmado por Karzai y el Secretario General de la OTAN así lo atestigua. A finales de 2014, y por algunos años más, la presencia de fuerzas internacionales puede ser considerable. No deja de ser significativo que cuando, en agosto de 2010, Estados Unidos declaró el fin de las operaciones de combate en Irak, dejó en territorio iraquí 50.000 efectivos.

Las fuerzas internacionales en Afganistán podrían tener que asumir al menos las siguientes funciones: adiestramiento, asesoramiento y apoyo a las ANSF; disuasión frente a la reconstitución de la presencia de Al Qaeda y otras organizaciones terroristas de ámbito internacional; y mantenimiento del material, infraestructura y apoyo logístico necesario para facilitar, caso necesario, un refuerzo rápido de las fuerzas desplegadas.

■ LA GOBERNANZA: A LA BÚSQUEDA DE LA SOLUCIÓN POLÍTICA

La seguridad posibilita que las otras dos vías, gobernanza y desarrollo, cumplan su misión: lograr que las autoridades legítimas afganas consigan el favor de su pueblo. El buen gobierno es, por tanto, clave para el éxito de la estrategia de estabilización. Sólo podrá lograrse algún rédito si se logra incrementar la confianza popular en las incipientes instituciones del nuevo Estado, lo que pasa por reducir los actuales niveles de corrupción ⁽¹⁸⁰⁾. Por otra parte, no habrá una situación estable a largo plazo sin un verdadero proceso de paz, reintegración y reconciliación.

Para el establecimiento del Estado y la puesta en práctica de la Constitución de 2004, las autoridades afganas, con el apoyo de la Comunidad Internacional (principalmente Naciones Unidas y Estados Unidos, que dispone de una “estrategia civil” propia ⁽¹⁸¹⁾), trabajan en los ámbitos nacional y sub-nacional (provincial y distrito).

En el ámbito nacional, está en proceso de consolidación un sistema de división de poderes, si bien, para muchos analistas, está desequilibrado a favor del ejecutivo, en concreto del Presidente. El poder ejecutivo está encabezado por un Presidente, Jefe de Estado y de Gobierno, elegido por sufragio directo, que nombra a los miembros de su Gobierno con el respaldo de la Wolesi Jirga. La Asamblea Nacional dispone de dos Cámaras: la Casa del Pueblo (la citada Wolesi Jirga), cuyos miembros son elegidos por votación popular, y la Casa de los Ancianos (Meshrano Jirga), cuyos miembros son elegidos, en tres tercios,

⁽¹⁸⁰⁾ BAQUÉS QUESADA Josep, “El rompecabezas de Afganistán: hacia la construcción de un Estado”, *Athena Intelligence Journal*, Vol. 3, No 4, octubre-diciembre 2008, 39-57.

⁽¹⁸¹⁾ Department of State United States of America, *Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy*, Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan, January 2010.

por los consejos provinciales, consejos de distrito y por el Presidente. La cúpula del Poder Judicial está constituida por la Corte Suprema, cuyos miembros son elegidos por el Presidente con el respaldo de la Wolesi Jirga; todos los jueces son nombrados por el Presidente a propuesta de dicha Corte.

En el ámbito sub-nacional, esencial para mantener la cohesión de un país tan fragmentado, los esfuerzos van dirigidos a implantar la estructura estatal en las provincias, prácticamente inexistente. El poder lo ejerce un gobernador provincial nombrado por el Presidente, que dispone de un reducido equipo de apoyo, y que a su vez nombra a los gobernadores de distrito. Los Consejos Provinciales, a pesar de que sus miembros son elegidos por votación popular, disponen de escaso poder en la práctica, mientras que las elecciones para elegir los Consejos de Distrito no se han celebrado todavía desde la entrada en vigor de la Constitución. El Presidente Karzai aprobó el 22 de marzo de 2010 una Política de Gobernanza Sub-Nacional con la finalidad de modificar las estructuras administrativas de Afganistán, implantar una administración local efectiva e incrementar la autoridad de los Consejos Provinciales.

La implantación del buen gobierno en todo Afganistán ha de superar importantes retos y se mueve a un ritmo esencialmente lento. Los bajos niveles de alfabetización, las limitadas oportunidades educativas, la competencia de organizaciones de ayuda internacional (que ofrecen sueldos más elevados que el gobierno) y la corrupción extendida a todos los niveles complican los esfuerzos para reclutar, formar y retener personal cualificado. La pobre coordinación inter-ministerial y la lentitud en la designación de ministros y gobernadores limitan la eficacia del gobierno ⁽¹⁸²⁾.

Los acontecimientos más relevantes del año 2010 en el ámbito de la gobernanza fueron las segundas elecciones legislativas y la puesta en marcha de un proceso de paz, reconciliación y reintegración. Ambas cuestiones merecen un análisis aparte.

Las elecciones legislativas

Desafortunadamente, las elecciones legislativas no constituyeron el hito democrático que consolidase el incipiente Estado de derecho afgano. Inicialmente convocadas para el 22 de mayo, fueron aplazadas, por presiones de la Comunidad Internacional, hasta el 18 de septiembre con objeto de poner en práctica las reformas administrativas y de la ley electoral que pretendían evitar una situación de fraude similar a la producida en las elecciones presidenciales de agosto de 2009.

Hay que valorar el hecho de que se hayan celebrado en una situación de seguridad razonablemente satisfactoria y la circunstancia de haber sido las primeras elecciones organizadas completamente por las instituciones afganas.

⁽¹⁸²⁾ *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*, op. cit., p. 57.

Sin embargo, los resultados han sido en gran medida decepcionantes. La evaluación de la situación de seguridad previa a las elecciones desaconsejó el establecimiento de 938 colegios electorales de los 6.835 inicialmente previstos por la Comisión Electoral Independiente. Finalmente, únicamente 5.500 colegios se mantuvieron abiertos durante la jornada electoral. Como consecuencia, gran cantidad de afganos fueron privados de su derecho al voto, especialmente en las zonas sur y este del país, de mayoría pastún.

El fraude detectado durante todo el proceso electoral fue generalizado aunque no sistemático. La Comisión de Quejas Electorales recibió 5.860 reclamaciones, de las que 2.724 (un 47%) fueron de carácter grave y podían afectar a los resultados de las elecciones. La Comisión Electoral Independiente y la Comisión de Quejas Electorales excluyeron parte o la totalidad de los votos emitidos en 2.891 mesas electorales (de las 17.744 que abrieron sus puertas) y declararon inválidos 1.330.782 votos, casi la cuarta parte de los votos teóricamente emitidos ⁽¹⁸³⁾.

Como circunstancias positivas o a atenuantes se debe señalar que este inmenso fraude fue detectado y corregido por las propias instituciones afganas y que, al contrario que en otras elecciones, el fraude habría sido llevado a cabo por los candidatos y partidarios pero no realizado ni alentado desde el poder. Pese a ello, no dejó de sorprender la benevolencia con que la Comunidad Internacional juzgó las irregularidades reseñadas. Probablemente se quiso evitar la situación de profunda división (en la sociedad afgana, entre los representantes de la Comunidad Internacional y entre el gobierno afgano y la propia Comunidad Internacional) y las consiguientes prolongadas parálisis y sensación de fracaso en el proceso político producido tras las elecciones presidenciales de agosto de 2009. No era el momento de mirar atrás, sino de poner rumbo hacia los siguientes hitos: la cumbre de la OTAN de Lisboa y la revisión norteamericana de la estrategia para Afganistán y Pakistán.

La proclamación de los resultados electorales depararía un nuevo contratiempo. La inseguridad en el sur y este del país, que causó la disminución del número de mesas electorales abiertas y una menor participación en los distritos de mayoría pastún, así como la fragmentación y menor grado de organización política de los pastunes en los distritos con mayor diversidad étnica provocaron una considerable infrarrepresentación de la etnia pastún en la nueva Wolesi Jirga ⁽¹⁸⁴⁾. Esta situación puede incrementar todavía más el desapego de los miembros de esa etnia hacia el actual sistema político afgano en el que se sienten preteridos.

Se aprecia una importante cantidad de caras nuevas entre los representantes elegidos, lo que en principio parece un cambio positivo. Sin embargo está

⁽¹⁸³⁾ Informe del Secretario General de Naciones Unidas (10.12.2010), *op. cit.*, para. 6.

⁽¹⁸⁴⁾ *Ibid.*, para. 8.

por ver si la nueva composición de la Wolesi Jirga ayuda a poner fin a la situación de enfrentamiento con el gobierno de Karzai que caracterizó los últimos meses de la última legislatura y logra la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo, imprescindible para progresar en el “proceso de Kabul”, constituyendo al mismo tiempo el necesario contrapeso democrático del ejecutivo que la Constitución, a pesar de su pretendido desequilibrio, exige. No han empezado bien las cosas en esa relación. Mediado enero de 2011, los candidatos elegidos se enfrentaron públicamente al presidente que había decidido aplazar un mes la constitución de la nueva Wolesi Jirga para dar tiempo a las instancias judiciales para investigar los casos de fraude. Karzai, presionado de nuevo por la Comunidad Internacional, dio marcha atrás y, contando con su presencia, la Cámara fue constituida el pasado 26 de enero.

■ El proceso de paz, reintegración y reconciliación

El proceso de paz, reintegración y reconciliación es central en la solución política del conflicto afgano. El proceso es complejo y está condicionado por diversos factores cuya resolución puede desembocar en un acuerdo político de amplio espectro que aborde las causas subyacentes del conflicto. En ello estriban, al mismo tiempo, sus dificultades y su relevancia. Un proceso que no aborde las causas subyacentes estará condenado a la provisionalidad, porque sólo sobrevivirá el tiempo en el que se mantengan las condiciones que lo hubieran hecho posible. Un acuerdo político que ponga término a las causas del conflicto será muy difícil de conseguir, especialmente cuando el factor tiempo se ha convertido en un condicionante clave del proceso.

- El objeto y los límites de la negociación

La Conferencia de Londres que concibió el proceso como una “reintegración” deja poco margen para la negociación: exige a la insurgencia “renunciar a la violencia, participar en una sociedad libre y abierta y respetar los principios consagrados en la Constitución afgana, cortar los vínculos con Al-Qaeda y otros grupos terroristas y perseguir sus objetivos políticos de forma pacífica”. Algunos han añadido el respeto de los derechos humanos y, en particular, los de las mujeres, con el fin de que los derechos de género no sea materia de transacción. Estas condiciones podrían ser adecuadas, de mediar los correspondientes incentivos, para facilitar la “reintegración” de los escalones inferiores de la insurgencia pero serán mucho más difíciles de aceptar por el liderazgo talibán para iniciar un proceso de “reconciliación”.

Los incentivos para propiciar la “reintegración” deben ser cuidadosamente valorados: suficientemente atractivos para ser eficaces, pero sin generar agravios comparativos con los que se han mantenido leales al gobierno, en particular con los miembros de las fuerzas de seguridad. La modificación de las condiciones para favorecer la “reconciliación” es un tema particularmente sensible desde el punto de vista de la Comunidad Internacional porque afecta

a la “situación final deseada”. No obstante, algunos analistas consideran que podría ser necesaria una cierta revisión de una Constitución que establece un régimen presidencialista y un sistema centralizado que no ven muy acordes con las tradiciones afganas y la diversidad del país.

- El acuerdo Norte-Sur y el respeto a la heterogeneidad étnica.

El proceso debe tener en cuenta la heterogeneidad del país, tanto en su dimensión “Norte-Sur” como en su distribución étnica. Cualquier cesión a los talibanes (de mayoría pastún y con apoyos en el sur y este del país) sería difícilmente aceptable por tayikos, uzbekos y hazaras, quienes en su mayoría formaron parte de la “Alianza del Norte” que, con el apoyo de Estados Unidos, derrocó al régimen talibán a finales de 2001. No por casualidad, el Alto Consejo de la Paz, establecido para proporcionar liderazgo político y estratégico al proceso, tiene como Presidente a un tayiko, Burhanuddin Rabbani. Rabbani fue presidente de Afganistán entre 1992 y 1996 (hasta la toma de Kabul por los talibanes) y es el actual líder del Frente Nacional afgano, principal partido de la oposición. Rabbani tiene tres vicepresidentes: Abdul Hakim Mujahid, que ocupó importantes cargos durante el régimen de los talibanes; Mawlawi Attaullah Lodin, figura importante del grupo Hezb-e Islami; y Asadullah Wafa, funcionario público y asesor del Presidente. Se pretende así que las propuestas del Consejo sean aceptadas por el conjunto de la sociedad afgana, que debe ser el objeto y sujeto de la reconciliación.

- Los sujetos de la negociación

Lo que se conoce en términos genéricos por “insurgencia” está constituida por una insurgencia político-religiosa y un conjunto heterogéneo de grupos que no persiguen objetos políticos directos: mesnadas de señores de la guerra, narcotraficantes, contrabandistas y delincuentes organizados e individuos que tienen a la insurgencia como medio de vida, reparación de agravios o manifestación del odio al “extranjero invasor”. La insurgencia propiamente dicha, con motivaciones políticas y religiosas, tampoco es homogénea. Está constituida por tres grupos principales: los talibanes de la Shura de Quetta, el grupo Hezb-e Islami Gulbuddin y la red Haqqani. Estos grupos raramente coordinan sus acciones e incluso, en ocasiones, combaten entre sí por el control de zonas de influencia. Sin embargo, tienen un objetivo común: la expulsión de las tropas internacionales del suelo afgano, a las que consideran fuerzas de ocupación. La heterogeneidad podría ser utilizada para abrir una brecha entre ellos que pudiera facilitar la negociación (en ello parecen estar puestas muchas esperanzas), pero esa misma heterogeneidad dificulta el logro de un acuerdo general.

Los Estados Unidos y la Comunidad Internacional plantean el proceso como un asunto interno afgano en el que no desean verse formalmente involucrados. Sin embargo, permanecen vigilantes para que no se sobrepasen los límites establecidos en Londres. Los grupos insurgentes también presentan una contradicción: mientras defienden como condición para iniciar las negociaciones la retirada de las fuerzas internacionales, preferirían mantener negociaciones directas con Estados Unidos y la OTAN antes que con un gobierno al que consideran títere y sin verdadero poder de negociación. Por su parte, el presidente Karzai y su gobierno son recelosos de cualquier intervención foránea en el proceso, pues temen ser objeto de la transacción. Esta situación plantea un nudo gordiano difícil de deshacer.

- El factor tiempo: la espada de Damocles.

El Gobierno afgano y la Comunidad Internacional tienen más prisa que la insurgencia para alcanzar un acuerdo, con el objetivo de que el proceso de paz esté al menos firmemente encarrilado cuando se haya completado la transición entre ISAF y las autoridades afganas. El tiempo parece correr a favor de una insurgencia que conoce el calendario de retirada de las fuerzas internacionales y cree que estará en una mejor posición de negociación a medida que el tiempo avance. Es difícil que esta situación pueda cambiar mientras la insurgencia no perciba que las fuerzas internacionales son capaces de alcanzar, en los plazos fijados, una situación razonable de seguridad que pueda ser mantenida a medio plazo por las ANSF cuando aquéllas hayan reducido su presencia en Afganistán. Estados Unidos pretendería modificar esta situación incrementando la presión a la insurgencia mediante las operaciones militares en los bastiones talibanes de Helmand y Kandahar y “acciones directas” sobre los líderes insurgentes con la intención de llevarles a la mesa de negociación en una posición de debilidad. La cuestión clave radica en si ese efecto político de las operaciones militares, caso de producirse, llegará en tiempo oportuno.

- La financiación del proceso

Es necesario disponer de fondos económicos sustanciales para financiar el Programa Nacional de Paz y Reintegración. La Conferencia de Londres decidió crear un Fondo Fiduciario para tal fin. La clave está en lograr una aportación sostenida a medio y largo plazo para que el proceso sea irreversible. Por otra parte, será necesario un estricto mecanismo de control para evitar que los incentivos económicos a la reintegración sean pasto de la corrupción o, lo que es peor, se conviertan en una nueva fuente de financiación de la insurgencia.

- Pakistán y el entorno regional

La presión e influencia de Islamabad sobre la insurgencia podría ser decisiva para iniciar las negociaciones y llevar a buen término el proceso. El primer ministro paquistaní, Yousaf Raza Gillani, ha llegado a declarar que no será posible un arreglo pacífico en Afganistán sin la ayuda de Pakistán. En ese marco ha de entenderse la reciente constitución (28 de enero de 2011) de una comisión conjunta afgano-pakistaní, copresidida por los ministros de Asuntos Exteriores de ambos países, para estudiar las posibles modalidades de negociación directa con los talibanes.

La ayuda de Pakistán no será gratis y tratará de conseguir en ese proceso una mayor influencia en el Afganistán post-ISAF. Los Estados vecinos recelan y tratarán de oponerse a un acuerdo de paz en el que Pakistán sea garante o parte decisiva en su gestación. Será necesario, por tanto, crear un entorno de confianza regional que mitigue los recelos, considere los intereses de cada uno y haga posible un acuerdo. Afganistán no se pacificará a menos que se logre un acuerdo de no interferencia entre los Estados vecinos que pueda ser vigilado por la Comunidad Internacional ⁽¹⁸⁵⁾.

EL DESARROLLO

El desarrollo es clave para crear las condiciones que consoliden el proceso de paz y lograr la estabilización de Afganistán a largo plazo. Sin embargo, no es una herramienta adecuada para obtener efectos decisivos a corto plazo.

La ayuda internacional llega a Afganistán procedente de diversos orígenes y a través de diferentes caminos: mediante la financiación de los Programas y Fondos de Naciones Unidas, de manera bilateral (destacando Estados Unidos), de las Naciones ISAF a través de los PRT,s y DST,s, a través de organizaciones o mecanismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, Unión Europea), financiando los diferentes Fondos Fiduciarios establecidos (ANA, Ley y Orden, Contra-narcóticos, Reconstrucción, Paz y Reintegración) y a través de ONG,s internacionales y locales. Afganistán recibió en el período 2002-2009 una ayuda internacional al desarrollo, considerada en términos estrictos ⁽¹⁸⁶⁾, por valor de 26,7 mil millones de dólares (6,1 mil millones de dólares en 2009), lo que le convierte en el primer receptor de ayuda internacional. No obstante, esta ayuda es tan

⁽¹⁸⁵⁾ RASHID Ahmed, "The Way Out of Afghanistan", *The New York Review of Books* (13.01.2011). Rashid propone un plan de diez pasos para hacer posible las negociaciones con los talibanes.

⁽¹⁸⁶⁾ Ayuda comunicada al Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE más la ayuda comunicada a la *Afghanistan Donor Assistance Database* por los Estados que no informan al Comité de la OCDE.

sólo una pequeña parte (un 9,4%) del gasto de la Comunidad Internacional en Afganistán en el período 2002-2009 (286,4 mil millones de dólares; 9.426 dólares por afgano), de la que la parte más importante (un 84,6%, 242,9 mil millones de dólares) corresponden a las operaciones militares, ISAF y Libertad Duradera ⁽¹⁸⁷⁾.

La citada ayuda ha conseguido importantes logros y está mejorando las condiciones de vida de la población afgana, así como la capacidad de su gobierno para prestar los servicios básicos a sus ciudadanos. Su objetivo es reducir la pobreza, asegurar el desarrollo sostenible a través de una economía de mercado, mejorar los índices de desarrollo humano y progresar de una forma significativa hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No obstante, existen importantes retos que deben ser abordados: una mayor coherencia de la ayuda, su armonización con las prioridades de desarrollo del gobierno afgano, la conveniencia de que se encamine en mayor grado a través de las autoridades de ese gobierno y la lucha contra la corrupción.

Al provenir la ayuda al desarrollo de diferentes fuentes y fluir por diferentes vías es difícil lograr la coherencia en sus efectos a pesar de los mecanismos de coordinación existentes. Una parte importante de la ayuda procede de las Naciones ISAF y se encamina a través de los PRT,s que, a pesar de ser un instrumento de ISAF, son de naturaleza nacional y obedecen a prioridades, criterios y procedimientos nacionales. No todos los PRT,s tienen la misma naturaleza y filosofía ⁽¹⁸⁸⁾. Mientras en algunos, sus actividades están preferentemente enmarcadas en una estrategia de desarrollo a largo plazo, guardando nula o escasa relación con la contrainsurgencia, otros enfocan sus actividades en proyectos más a corto plazo como un instrumento más de esa estrategia. No obstante, el refuerzo del papel del Alto Representante Civil de la OTAN (SCR OTAN) en Afganistán ha ayudado a incrementar, por una parte, la sinergia entre los esfuerzos civiles y militares y, por la otra, la coordinación de las actividades de desarrollo de las Naciones ISAF. A su vez, el SCR OTAN actúa como punto de contacto con UNAMA, que es la principal organización internacional para la coordinación de la ayuda al desarrollo, utilizando para ello la Junta Mixta de Coordinación y Supervisión (Joint Coordination and Monitoring Board) creada por la Conferencia de Londres de 2006.

En segundo lugar, es necesario, si hemos de avanzar en el proceso de afganización, que la mayor parte de la ayuda internacional se canalice a través de las autoridades afganas ⁽¹⁸⁹⁾ y esté en línea con sus prioridades nacionales establecidas, de común acuerdo con la Comunidad Internacional, en la

⁽¹⁸⁷⁾ POOLE Lydia, *Afghanistan. Tracking major resource flows 2002-2010*, Briefing Paper, Global Humanitarian Assistance, January 2011, 2.

⁽¹⁸⁸⁾ SILVELA DÍAZ-CRIADO Enrique, "Las Fuerzas Armadas en la reconstrucción nacional: los PRT,s en Afganistán", *Análisis del Real Instituto Elcano* 49/2005 (14.04.2005).

⁽¹⁸⁹⁾ Se estima que el 77% de la ayuda recibida en 2009 ha sido empleada con ninguna o muy escasa implicación del Gobierno afgano. POOLE Lydia, op. cit., 1.

Estrategia de Desarrollo Nacional para Afganistán 2008-2013 ⁽¹⁹⁰⁾ y en los 23 Programas de Prioridades Nacionales aprobados en la Conferencia de Kabul de 2010. Los compromisos suscritos a este respecto por los Estados participantes en esa Conferencia hablan por sí solos: en el plazo de dos años, canalizar a través del Gobierno afgano al menos el 50% de la ayuda al desarrollo y alinear progresivamente el 80% de su asistencia al desarrollo con los Programas de Prioridades Nacionales. Incluso cumpliendo los compromisos, en julio de 2012, el 50% de la ayuda podrá fluir por cauces ajenos al Gobierno afgano. Naciones Unidas utiliza a la Junta Mixta de Coordinación y Supervisión también para armonizar la ayuda internacional con las necesidades y prioridades afganas. Dispone para ello también de un Plan de Acción para el período 2010-2013, elaborado por el Gobierno de Afganistán y el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas ⁽¹⁹¹⁾. A su vez, la mayoría de los PRT,s OTAN, como el español, enmarcan sus actuaciones en los Planes de Desarrollo Provinciales.

Por último, es muy difícil que desaparezcan los recelos de los Estados donantes si el Gobierno afgano no realiza avances significativos en la mejora de sus sistemas de gestión financiera, ejecución presupuestaria y, muy especialmente, en la lucha contra la corrupción. La existencia de diferentes umbrales y conceptos de lo que ha de entenderse por corrupción entre la sociedades afgana y la occidental y la falta de una actitud decidida por parte del Gobierno afgano para luchar contra ese fenómeno son una de las mayores amenazas para el proceso de estabilización en su conjunto.

■ EL ENTORNO REGIONAL

Desde que en el siglo XIX el capitán de caballería y escritor británico Arthur Conolly denominó la rivalidad entre los Imperios ruso y británico por el control de Asia Central como “El Gran Juego” (The Great Game) es de general conocimiento que la situación en Afganistán está en gran medida influida, además de por su propia dinámica interna, por intereses foráneos. La situación actual es más complicada que la del siglo XIX (mayor número de actores externos, mayor implicación de los actores internos, una violencia más intensa y mayores consecuencias para la seguridad mundial) y requiere un gran acuerdo interno y regional (A Grand Bargain) ⁽¹⁹²⁾.

Limitar el conflicto y su solución a Afganistán y Pakistán es una estrategia restrictiva. Sin salirnos de la región, son actores externos del nuevo juego:

⁽¹⁹⁰⁾ Islamic Republic of Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy 1387-1391 (2008-2013), A Strategy for Security, Governance, Economic, Growth and Poverty Reduction*, 2008.

⁽¹⁹¹⁾ *Country Programme Action Plan 2010-2013 between the Government of the Islamic Republic of Afghanistan and the United Nations Development Programme*, December 2009.

⁽¹⁹²⁾ RUBIN Barnett R. y RASHID Ahmed, “From Great Game to Grand Bargain. Ending Chaos in Afghanistan and Pakistan”, *Foreign Affairs*, Vol. 87, November/December 2000, 30-44.

Pakistán, Irán, India, Rusia, las repúblicas centroasiáticas, China e incluso Arabia Saudita. Durante la última guerra civil, Pakistán y Arabia Saudita se alinearon con los talibanes mientras Rusia, Irán, India y las repúblicas centroasiáticas apoyaron a la Alianza del Norte. Ha llegado el momento en el que todos, incluida China, colaboren para encontrar una solución que si no satisfaga a todos, al menos, no agravie a nadie. Por otra parte, Afganistán, sin salida al mar, ha de basar gran parte de su posible desarrollo en convertirse en un “puente terrestre” entre su vecinos, que encontraría su mayor utilidad en una dinámica de cooperación regional.

La vía regional, así como el proceso de paz, se enfrentan a la incertidumbre causada por el repentino fallecimiento, el pasado 13 de diciembre, del Representante Especial de Estados Unidos para Afganistán y Pakistán, Richard Holbrooke. De gran personalidad, muchas veces polémico, su vacío será muy difícil de llenar. Al parecer, en los últimos meses, era firme partidario de lograr una salida política al conflicto.

Pakistán

Pakistán es a la vez “parte del problema” y “parte de la solución” del conflicto afgano. Es “parte del problema” porque es un Estado nuclear sumido en un proceso de creciente inestabilidad interna, haciendo frente en su territorio a su propia insurgencia y sufriendo constantes y salvajes atentados terroristas, con un gobierno débil (por las acusaciones de corrupción contra su presidente, con un “estamento” militar de nuevo cada vez más influente y una creciente oposición política interna que ha logrado dejarle en minoría en el Parlamento), unas Fuerzas Armadas operativamente exhaustas tras las operaciones en el valle del Swat y Waziristán del Sur y su intervención frente a las inundaciones de hace meses, con una opinión pública cada vez más radicalizada y recelosa de las relaciones de su gobierno con Estados Unidos y con una población que ha unido a su secular pobreza los efectos de los desplazados internos causados por las operaciones militares (unos 1,5 millones) y las inundaciones, así como la presencia de 1,6 millones de refugiados afganos en su territorio.

Así las cosas, es muy difícil que el gobierno de Islamabad lleve a cabo todas las acciones necesarias para contribuir al éxito de ISAF. Probablemente, se contentará con consolidar las posiciones alcanzadas en los últimos meses. Islamabad cree correr grave riesgo de que la situación se le vuelva en contra, pasando el territorio paquistaní de constituir un refugio a ser objetivo de la insurgencia afgana, por lo que limita su ambición a combatir parcialmente a la insurgencia propia. La crisis originada en el pasado septiembre tras la muerte de soldados paquistaníes en un incidente con helicópteros de ISAF que ocasionó el cierre temporal del paso del Khyber y el ataque en el interior de

Pakistán de convoyes logísticos OTAN mostró, si alguna duda quedaba, que la cooperación paquistaní tiene sus límites. Igual conclusión ha de obtenerse al comprobar que la tolerancia paquistaní con los ataques de aviones no tripulados de combate norteamericanos contra insurgentes y objetivos terroristas en las FATA (Federally Administered Tribal Areas) no parece extenderse a las zonas fronterizas con Helmand y Kandahar, pertenecientes a la provincia de Baluchistán, territorio ordinario paquistaní.

Sin embargo, Pakistán también es “parte de la solución” porque tiene la capacidad de impedir, o al menos dificultar, que su territorio siga siendo santuario de la insurgencia y de influir en el proceso de paz y reconciliación. Pero para decidirse a andar ese camino debe ver clara una relación “coste-beneficio” a largo plazo. El beneficio propio de limpiar su territorio de insurgentes y la ayuda económica de la Comunidad Internacional se están mostrando insuficientes para que Islamabad renuncie al doble juego. Por otra parte, cuando la Comunidad Internacional abandone Afganistán, Pakistán seguirá estando allí y tendrá que seguir lidiando con el problema. La recompensa que Islamabad ansía es la hegemonía en el Afganistán post-ISAF. Pero ello no será fácilmente aceptable ni por los afganos ni por los pastunes ni por los demás vecinos de Afganistán. El grado de influencia de Islamabad en Kabul ha de ser fruto de ese acuerdo interno y regional que se persigue como solución al conflicto.

Irán

Irán posee importantes preocupaciones e intereses en Afganistán. Entre las preocupaciones podemos mencionar los más de 936 kilómetros de frontera común, lugar de paso de drogas de Afganistán a Irán y de armas en sentido contrario, la presencia de cerca de un millón de refugiados afganos en su territorio y la inestabilidad del Beluchistán iraní, permeable a la expansión y actuación de grupos terroristas sunitas. Entre los intereses figuran su patrocinio de los afganos de etnia hazara, de confesión chiita (el 9% de la población), la estabilidad de las provincias afganas vecinas y la influencia cultural sobre los tayikos, de origen persa. Afganistán se presenta así como un escenario propicio en el que Arabia Saudita, apoyada por Pakistán, e Irán tratan de delimitar las zonas de influencia sunitas y chiitas en su pulso permanente, interno al mundo islámico ⁽¹⁹³⁾. El Estado persa hace frente a sus preocupaciones y apunta sus intereses de diferentes formas. En octubre de 2010 se descubrió, con cierto escándalo, que Irán financiaba con dinero en efectivo a la Oficina Presidencial afgana. Sin embargo, a pesar de pretender mantener unas relaciones privilegiadas con Kabul, Irán es acusado por los Estados Unidos de apoyar a grupos insurgentes.

⁽¹⁹³⁾ ECHEVERRÍA JESÚS Carlos, “La evolución de la guerra en Afganistán”, *Atenea*, n° 20, 22-29, 25.

Se argumenta que la necesidad de lograr el apoyo iraní para la estabilización de Afganistán debilita la posición occidental en la gestión de su expediente nuclear. Sin embargo, esa circunstancia también presenta la oportunidad de construir una relación no sólo de confrontación sino de cooperación, construida sobre los intereses comunes en Afganistán, que podría generar un clima de confianza para las negociaciones nucleares. La incorporación en los últimos meses del embajador iraní a las reuniones del grupo de representantes AFPK muestra que cierto entendimiento es posible.

India

La rivalidad indo-paquistaní subyace en el conflicto de Afganistán que es considerado como el Teatro de Operaciones secundario de su enfrentamiento estratégico (el principal es obviamente Cachemira). Las sospechas hindúes de que los servicios secretos paquistaníes infiltraron, en su momento, en la Cachemira india a militantes extremistas originarios de la frontera afgano-paquistaní y la posible relación de los santuarios terroristas en Pakistán con la organización de ataques terroristas en su territorio, como el de Bombay de noviembre de 2008, son causa de gran preocupación en Nueva Delhi y sirven de argumento para mantener cierta presencia e influencia en Afganistán. Ello es, en ocasiones, magnificado desde Islamabad que ve agentes hindúes en todos los afganos que no son sus partidarios.

Un deshielo en las relaciones indo-paquistaníes no sólo ayudaría a normalizar la vida política afgana, sino también a que Pakistán pudiera liberar parte de las fuerzas desplegadas en la frontera india, que sigue siendo la primera prioridad de sus militares, para ser empleadas en la frontera afgana. A pesar de sus muchos intentos, la intermediación de Washington no ha logrado causar el efecto deseado. A ello ha podido contribuir la insistencia norteamericana en ver a Pakistán a través de la óptica del conflicto afgano y el trato de privilegio otorgado por Washington a la India, apoyando sus pretensiones de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad y formalizando acuerdos preferentes en materia nuclear, lo que desde Islamabad es visto como un agravio comparativo.

Rusia

Rusia considera la estabilidad de Afganistán y el conjunto de la región como un interés compartido con Estados Unidos y la OTAN. En particular, Rusia tiene especial interés en el control del tráfico de drogas y en la contención de la inestabilidad provocada por el extremismo islámico que pudiera afectar a su población musulmana, especialmente en el Norte del Cáucaso. Ante las dificultades en las rutas de abastecimiento logístico que experimentaban las fuerzas internacionales, Rusia ha incrementado las posibilidades de utilización de las rutas terrestres y aéreas a través de su territorio, si bien rentabilizando

con habilidad esas concesiones. Por su parte, Karzai utiliza el coqueteo con Rusia como táctica para mostrar su desagrado o desacuerdo con las decisiones o acciones norteamericanas.

La colaboración rusa no debe ocultar el escaso interés del Kremlin en un claro triunfo de los Estados Unidos y de la OTAN. Esa victoria supondría el afianzamiento estratégico de Estados Unidos en una zona vital para los intereses rusos, a las puertas de su extranjero próximo. Como muestra un botón: la construcción de oleoductos y gasoductos que uniesen las repúblicas centroasiáticas con Pakistán, India y China, a través de Afganistán, supondría para Rusia perder, en gran medida, el control de esas repúblicas. La presencia de Estados Unidos y, en menor medida de la OTAN, puede servir de factor aglutinador pero también de fuente de recelo sobre sus intenciones a largo plazo. El control del Asia Central también se juega de nuevo en el tablero afgano.

Las repúblicas centroasiáticas

Cinco repúblicas centroasiáticas tienen intereses en Afganistán: Kazajistán, Kirguizistán, Turkmenistán, Tayikistán y Uzbekistán. Las cinco repúblicas se han convertido en poco tiempo en una zona de indudable importancia estratégica y en la que confluyen intereses crecientes de las grandes potencias ⁽¹⁹⁴⁾. Las dos primeras no son fronteras con Afganistán; las otras tres sí y apadrinan tres minorías afganas: tayikos (27% de la población), uzbekos (9%) y turkmenos (3%). Todas estas repúblicas desempeñan un importante papel en el apoyo logístico a las fuerzas militares internacionales, destacando la Base Aérea de Manas, en Kirguizistán, y la de Dushanbé, en Tayikistán. Por ahora, la cooperación más importante de estas repúblicas tiene lugar en materia energética, ya que la mayoría de la energía eléctrica de Afganistán proviene de las tres repúblicas centroasiáticas vecinas.

Por otra parte, en diciembre pasado, se firmó en la capital turkmena, Ashgabat, un acuerdo intergubernamental para la construcción de un gasoducto de 2.000 kilómetros de longitud entre Turkmenistán y Pakistán y la India a través de Afganistán (TAPI). El gas podrá ser exportado al mercado europeo a través del puerto paquistaní de Gwadar. De llegar a buen fin, además de unir las fuentes de energía gasística del Mar Caspio con Asia Meridional y el mercado europeo, el proyecto contribuirá al logro de diferentes objetivos estratégicos: la estabilización de Afganistán, la cooperación entre India y Pakistán, la disminución del control ruso de las exportaciones de gas y de las repúblicas transcaucásicas y el desplazamiento de Irán, ya que su proyecto de gasoducto IPI (Irán, Pakistán, India) quedaría postergado. Estados Unidos incrementaría así su influencia estratégica en la zona.

⁽¹⁹⁴⁾ BUSTELO Pablo, "Asia Central: Importancia estratégica y relaciones internas", *Análisis del Real Instituto Elcano* 85/2010 (19.05.2010).

■ China

Aunque sólo limita con Afganistán en 76 kilómetros, China mantiene una especial preocupación y un gran interés sobre los que basa su política con el país vecino. La preocupación es la posibilidad de que se extienda la inestabilidad afgana a la región autónoma de Xinjiang, cuya población originaria, los uigures, son de religión musulmana y tendencias separatistas, y mantienen una tensa relación con los inmigrantes de etnia han que rivalizan en número. El interés chino en Afganistán es primordialmente económico y avivado por la necesidad de obtener recursos naturales ⁽¹⁹⁵⁾. China se ha convertido en el segundo exportador hacia Afganistán y realiza en ese país importantes inversiones. Además, proporciona una considerable ayuda al desarrollo, aplicando en ese país un patrón similar a su política en África: recursos naturales a cambio de desarrollo sin injerencia política.

Recientemente, un consorcio chino de propiedad estatal ha comprado los derechos de explotación durante 30 años una mina de cobre en Anyak, al sur del país. Dicho acuerdo, que aportará a Afganistán 3,5 mil millones de dólares, supone la mayor inversión extranjera directa en la historia afgana. El proyecto se sigue con interés por inversores extranjeros que creen puede constituir un test de la fiabilidad del gobierno y sistema económico afgano. Desde Estados Unidos se percibe con sentimientos contradictorios. Por una parte, se cree que China está recogiendo los frutos económicos del esfuerzo realizado por los norteamericanos. Por otra, se considera que ello es un indicio de que China apuesta por el éxito de la estabilización en Afganistán. Sin embargo, como Rusia, China podría no desear un triunfo claro de la OTAN ya que no estaría interesada que Estados Unidos llene el vacío estratégico de Asia Central.

181

■ LA LUCHA CONTRA-NARCÓTICOS: ¿UN PASO ATRÁS ACCIDENTAL?

Desde la Conferencia de Londres de 2006, la lucha contra los estupefacientes ha sido considerada un asunto transversal de vital importancia pues afecta a todos los pilares de la estrategia. Existe una relación directa entre narcóticos y seguridad. Muchos grupos insurgentes obtienen su financiación a través del tráfico de drogas, mientras que las propias organizaciones de traficantes, como delincuencia organizada, suponen una amenaza contra la seguridad nacional, exista o no una finalidad política. El narcotráfico es probablemente la fuente más importante de corrupción que mina el establecimiento y el ejercicio del buen gobierno. La producción y tráfico de estupefacientes disuade el desarrollo, pero a la vez sin profundizar en el desarrollo será difícil acabar con el cultivo

⁽¹⁹⁵⁾ KLEPONIS Greg, "China's role in the stabilization of Afghanistan", Of Interest, Strategic Studies Institute, United States Army War College (08.07.2010).

de la adormidera cuando éste constituye el único modo de ganarse la vida para muchos campesinos. Por último, la exportación de opio y heroína desde Afganistán produce inestabilidad en su entorno regional.

En comparación con 2009, el año 2010 no ha sido especialmente bueno en la lucha contra el opio ⁽¹⁹⁶⁾. Como elementos positivos, debe señalarse que la producción de opio se redujo en un 48% y que las 20 provincias libres de opio en 2009 siguieron siéndolo durante 2010. Sin embargo, el cultivo de la adormidera no presentó variación respecto a 2009, manteniéndose la superficie cultivada en 123.000 hectáreas. El 98% del cultivo se concentró en nueve provincias del sur y oeste del país (especialmente en Helmand y Kandahar), confirmándose la relación entre cultivo de adormidera e inseguridad. La reducción de la producción de opio fue debida a una plaga que afectó en primavera a la adormidera sin tiempo de realizar nuevas plantaciones.

La escasez de producto y la especulación relacionada con la inseguridad y las operaciones militares provocaron la mayor subida de precio del opio de los últimos cinco años, pasando de pagarse 48 dólares por kilo de opio fresco a puerta de granja en 2009 a 128 dólares en 2010. Así, a pesar de que la cosecha se redujo en un 48%, los beneficios para los productores se incrementaron en un 38%, pasando el valor del opio “a puerta de granja” de 438 millones de dólares en 2009 a 605 millones en 2010. Afortunadamente, el beneficio no se trasladó a los traficantes, dado que el precio en los países vecinos permaneció constante, por lo que los exportadores vieron reducidos sus beneficios en un 50%. Por otra parte, se duplicó el beneficio relativo de cultivar opio sobre trigo, pasando de 3 a 1 a 6 a 1, por lo que UNODC (United Nations Office on Drug and Crime) cree que ello podría animar a un mayor número de agricultores a cultivar opio en 2011, con lo que se revertirían los logros alcanzados en los últimos años. No obstante, las primeras estimaciones cualitativas apuntan a que en 2011 podría producirse una leve disminución del cultivo de adormidera, debido a su reducción en las provincias de Helmand y Kandahar, causada por las operaciones militares, un otoño seco y un cierto éxito en la implantación de cultivos alternativos, si bien el cultivo podría crecer en otras regiones e incluso algunas provincias libres de opio podrían dejar de serlo ⁽¹⁹⁷⁾.

⁽¹⁹⁶⁾ United Nations Office on Drugs and Crime, Government of Afghanistan Ministry of Counter Narcotics, *Afghanistan Opium Survey 2010*, December 2010.

⁽¹⁹⁷⁾ United Nations Office on Drugs and Crime, *Afghanistan Opium Survey 2011: Winter Rapid Assessment for the Central, Eastern, Southern and Western Regions*, January 2011.

Gráfico 6

Distribución provincial de cultivo de opio en Afganistán.



Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime, Government of Afghanistan Ministry of Counter Narcotics, Afghanistan Opium Survey 2010, December 2010, 12.

Además de ser Afganistán el principal productor de opio mundial (89% en 2009, 78% en 2010), la droga constituye un serio problema interno. Según un informe de UNODC, cerca de 940.000 afganos entre 15 y 64 años de edad son consumidores habituales de drogas, lo que constituye un 8% de la población referenciada ⁽¹⁹⁸⁾.

Así como la cuestión de los narcóticos afecta a todos los pilares de la estrategia, también requiere para su erradicación actuaciones en todos los ámbitos: represión e inteligencia, un gobierno honesto y un sistema de administración de justicia eficaz, el desarrollo de la agricultura para lograr cultivos alternativos rentables, la asistencia a drogadictos incluyendo medidas preventivas, una intensa y leal cooperación regional y una ingente financiación internacional. En palabras del anterior Director Ejecutivo de UNODC, el italiano Antonio María Costa, “controlar las drogas no resolverá todos los problemas del país, pero los problemas del país no podrán ser resueltos sin controlar las drogas”. El gobierno afgano dispone para ello de una “Estrategia Nacional de Control de Drogas” ⁽¹⁹⁹⁾, aprobada en 2006, que deberá ser revisada próximamente.

⁽¹⁹⁸⁾ United Nations Office on Drugs and Crime, *Drug use in Afghanistan: 2009 Survey. Executive Summary*, June 2010.

⁽¹⁹⁹⁾ Islamic Republic of Afghanistan Ministry of Counter- Narcotics, *National Drug Control Strategy. An Updated Five-Year Strategy for Tackling the Illicit Drug Problem*, Kabul, January 2006.

■ EL DEBATE SOBRE LA ESTRATEGIA

La revisión de la estrategia norteamericana realizada el pasado diciembre ha propiciado un debate en el seno de la comunidad estratégica, cada vez más escéptica sobre la capacidad de la actual estrategia para alcanzar los objetivos perseguidos en los plazos de tiempo marcados. Es seguro que este debate continuará en los próximos meses y adquirirá mayor o menor intensidad según sea la evolución de la situación.

La crítica se presenta básicamente desde dos posiciones antagónicas: la primera, aboga por un cambio a una estrategia más realista y limitada, que no meta en el mismo saco a Al-Qaeda y a los talibanes ⁽²⁰⁰⁾, en la que el elemento clave sea un acuerdo político con la insurgencia y en el entorno regional; la segunda, defiende mantener básicamente la estrategia pero asumiendo los costes (en recursos y tiempo) necesarios para llevar a cabo una campaña contrainsurgente a medio o largo plazo que aborde las causas subyacentes del conflicto. Parece reproducirse de nuevo el debate “estrategia contraterrorista versus estrategia contrainsurgente” que, al parecer, centró las discusiones previas a la decisión del presidente Obama sobre el “Informe McChrystal” y que algunos analistas achacan a Obama haber cerrado en falso al haber elegido la segunda con los plazos de tiempo de la primera. No obstante, tampoco han faltado propuestas mixtas planteando una división de facto de Afganistán en lo que a la estrategia a aplicar se refiere.

■ Una estrategia más realista

El Strategic Survey 2010 del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (IISS) ⁽²⁰¹⁾ considera que el objetivo estratégico original de “desarticular, dismantelar y derrotar a Al Qaeda en Afganistán e impedir su regreso” se ha ido convirtiendo en una “estrategia integral para desarrollar y modernizar el país y su gobierno”. La derrota de la insurgencia talibán ha sido vista como un sinónimo de la derrota de Al Qaeda, a pesar de que

⁽²⁰⁰⁾ VAN LINSCHOTEN Alex Strick y KUEHN Felix, *Separating the Taliban from al-Qaeda: the Core of Success in Afghanistan*, Center on International Cooperation, New York University, February 2011. No obstante, el presidente Obama insistió, en su discurso sobre el estado de la Nación de 25 de enero de 2011, en la necesidad de hacer frente a los talibanes para derrotar a Al-Qaeda: “Nuestro propósito es claro: impidiendo que los talibanes recuperen su dominio sobre el pueblo afgano, le negaremos a Al Qaeda el refugio que sirvió de plataforma de lanzamiento para el 11 de septiembre”.

⁽²⁰¹⁾ The International Institute for Strategic Studies, *Strategic Survey 2010*, 417-419.

muchas de su capacidades se han desplazado a Pakistán ⁽²⁰²⁾. La reconciliación de los insurgentes con un gobierno distante en Kabul, cuya legitimidad está cuestionada y su autoridad debilitada será difícil, mientras que la degradación de las capacidades talibanes hasta un punto cercano a la rendición es una perspectiva que de ningún modo es inmediata. Así las cosas, el estudio del IISS sostiene que sería conveniente, más pronto que tarde, adoptar una estrategia de “contención y disuasión”: contener la amenaza internacional procedente de la frontera afgano-paquistaní y disuadir la reconstitución de Al Qaeda en Afganistán. Esta estrategia conllevaría acuerdos políticos dentro de Afganistán ⁽²⁰³⁾ y entre las potencias regionales clave (India, Pakistán, Irán y las repúblicas centroasiáticas), implicaría promesas de apoyo y desarrollo económico a los que la defiendan y una amenaza de acción militar contra cualquier concentración de fuerzas terroristas internacionales.

Un estudio publicado por el Carnegie Endowment for International Peace ⁽²⁰⁴⁾ sostiene que el objetivo de derrotar militarmente a los talibanes no es realista y está basado en valoraciones optimistas. Se requiere una nueva estrategia en la que Estados Unidos debe tratar de lograr una solución política al conflicto que incluya un alto el fuego y negociaciones con los insurgentes. El estudio considera que con un acuerdo entre las diferentes facciones afganas para compartir el poder y reservándose el derecho de intervenir militarmente para impedir que Afganistán se convierta en un santuario para grupos extremistas, Estados Unidos puede todavía conseguir el objetivo más limitado de impedir el retorno de Al Qaeda.

Por último, un estudio de The Afghanistan Study Group ⁽²⁰⁵⁾ señala que Estados Unidos sólo posee dos intereses vitales en la región: que Afganistán no vuelva a ser un refugio seguro desde el que Al Qaeda y otras organizaciones terroristas puedan organizar más atentados terroristas contra territorio norteamericano y que el arsenal nuclear de Pakistán no caiga en manos hostiles. La protección de esos intereses no requiere una victoria militar sobre los talibanes, por lo que

⁽²⁰²⁾ Algunos analistas sugieren que la Al Qaeda de hoy supone una amenaza muy diferente a la de 2001 habiéndose convertido de una organización jerárquica dirigida por Bin Laden en un conjunto de grupos terroristas regionales, pequeñas células e incluso individuos, en lo que ha venido en llamarse “Al Qaeda y Movimientos Asociados”. Esta Al Qaeda tendría tres niveles: el núcleo de Al Qaeda, basado en el oeste de Pakistán; los movimientos afiliados, entre ellos los de la Península Arábiga, Irak y el Magreb; y un conjunto difuso de grupos radicales y elementos no afiliados, pero que encuentran inspiración y guía ocasional en el núcleo de Al Qaeda (NELSON Rick “Ozzie” y SANDERSON Thomas M., *A Threat Transformed: Al Qaeda and Associated Movements in 2011*, Center for Strategic & International Studies, February 2011).

⁽²⁰³⁾ Durante la presentación del *Strategic Survey 2010*, John Chipman, Director General del IISS consideró que dicho acuerdo debería basarse en un Afganistán confederal, en el que las provincias aceptasen que el poder formal y la autoridad externa residen en la capital y que la capital cediese a las provincias la soberanía práctica de la mayoría de los asuntos.

⁽²⁰⁴⁾ DORRONSORO Gilles, *Afghanistan at the Breaking Point*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2010.

⁽²⁰⁵⁾ The Afghanistan Study Group, *A New Forward: Rethinking U.S. Strategy in Afghanistan*, August 2010.

Estados Unidos debe abandonar la actual estrategia, que no está funcionando, y perseguir objetivos más modestos y consistentes con los verdaderos intereses norteamericanos y que tengan más probabilidad de éxito. Para ello, el estudio defiende una estrategia basada en un acuerdo de reparto de poder y reconciliación nacional, suspensión de operaciones en el sur y este del país y reducción de la presencia militar norteamericana, mantenimiento del foco sobre Al Qaeda y seguridad interior, promoción del desarrollo económico y compromiso de los Estados interesados, tanto de la región como del resto del mundo.

Más tiempo y recursos

En posiciones opuestas, Ben Connable ⁽²⁰⁶⁾, aplicando a la situación actual de Afganistán las conclusiones obtenidas tras analizar 89 campañas de contrainsurgencia de los últimos 50 años ⁽²⁰⁷⁾, defiende la necesidad de una campaña contrainsurgente que no sólo derrote a la insurgencia sino que aborde las causas profundas del conflicto, advirtiendo que llevará tiempo e implicará costes difíciles de calcular. Considera que el término medio de vida de una insurgencia es de diez años y para proclamar la victoria son necesarios seis años más. En Afganistán se dan unas circunstancias que incluso podrían alargar esos plazos. Concluye que si Estados Unidos pretende conseguir una paz duradera e impedir que Afganistán vuelva a ser un refugio terrorista debe enfrentarse abiertamente a las realidades y costes de ese enfoque a largo plazo.

Un Informe de The Henry Jackson Society ⁽²⁰⁸⁾, tras considerar que toda campaña contrainsurgente es extremadamente intensiva en fuerzas, dinero y tiempo, afirma que establecer un calendario concreto y arbitrario para la retirada disuade el apoyo del pueblo afgano a su gobierno por temor a las represalias de los talibanes una vez las fuerzas de la coalición hayan abandonado el territorio y anima a los insurgentes a continuar su lucha presentándoles un objetivo de supervivencia en lugar de una determinación inquebrantable de hacerles frente. No se propone, dice el Informe, “retener a las fuerzas internacionales en Afganistán hasta que hayan creado Hampshire en Helmand”, sino que “permanezcan hasta que se haya desarrollado una capacidad doméstica de suficiente entidad para que los afganos puedan progresar por sí solos”.

⁽²⁰⁶⁾ CONNABLE Ben, “The end of an insurgency”, *Foreign Affairs* (20.09.2010), disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/66749/ben-connable/the-end-of-an-insurgency>. Fecha de la consulta 19.02.2011.

⁽²⁰⁷⁾ CONNABLE Ben y LIBICKI, Martin C., *How insurgencies end*, Rand National Defense Research Institute, Rand Corporation, 2010.

⁽²⁰⁸⁾ GRANT George, *Succeeding in Afghanistan*, The Henry Jackson Society, London, 2010, 2.

Estrategia mixta

Por último, otros autores, como Robert Blackwill ⁽²⁰⁹⁾, antiguo embajador norteamericano en Nueva Delhi y asesor nacional de seguridad adjunto para planeamiento estratégico a las órdenes de Condoleezza Rice, ha propuesto reiteradamente una partición de facto de Afganistán en la que en el norte se aplique una estrategia de construcción nacional y en el sur una estrategia contraterrorista por un período entre siete y diez años. Blackwill defiende este “plan B” como “la mejor alternativa disponible a una derrota estratégica” tras hacer este pesimista diagnóstico de la situación: “No es posible debilitar suficientemente a los talibanes en el Afganistán pastún para llevarles a la mesa de negociación. América no puede ganar la voluntad de un suficiente número de pastunes afganos de quienes depende la estrategia de contrainsurgencia. El gobierno corrupto de Hamid Karzai no muestra signos de mejora. El ejército afgano no podrá hacer frente a los talibanes en muchos años. Los militares paquistaníes continúan apoyando a los talibanes afganos. Y la estrategia contrainsurgente a largo plazo es incompatible con el mucho más corto calendario político norteamericano”. Frente a los que, realizando parecido diagnóstico, defienden la negociación, Blackwill sugiere que no tiene objeto plantearla ya que ninguna negociación será posible mientras los talibanes sigan creyendo que pueden vencer.

La propuesta de Robert Blackwill ha sido objeto de una severa crítica por parte del renombrado periodista paquistaní Ahmed Rashid ⁽²¹⁰⁾. En su opinión, la división del país no encontraría ningún partidario en Afganistán que es un Estado-Nación desde 1761, alimentaría en el país una guerra étnica, pondría en peligro a los no pastunes que habitan en la zona donde se aplicaría la estrategia contraterrorista, reduciría a los pastunes al estatus de parias, traicionaría a los pastunes que han resistido a los talibanes y pondría en peligro a Pakistán, invitando a los 40 millones de pastunes paquistaníes a unirse a los 15 millones de pastunes afganos para forjar un Estado étnico extremista que diese cobijo a los terroristas.

⁽²⁰⁹⁾ BLACKWILL Robert D., “A de facto partition for Afghanistan”, *Político* (07.07.2010), “America must give the south to the Taliban”, *Financial Times* (21.07.2010), “Plan B for Afghanistan: Why a The Facto Partition Is the Last Bad Option”, *Foreign Affairs*, Vol. 90, January/February 2011, 42-51.

⁽²¹⁰⁾ RASHID Ahmed, “Divide Afghanistan at your peril”, *Financial Times* (03.08.2010).

■ LA CONTRIBUCIÓN ESPAÑOLA

El 28 de octubre de 2009, la Ministra de Defensa, Carme Chacón, ofreció, en el Congreso de Diputados ⁽²¹¹⁾, cuatro razones por las que, en su opinión, los aliados debíamos seguir en Afganistán: “una retirada intempestiva de las tropas internacionales propiciaría la vuelta al poder de los extremistas violentos y podría convertir de nuevo ese país en un santuario para los terroristas”; “la caída de Afganistán en manos de los extremistas podría contaminar a los países de la región”, en especial “a Pakistán, una potencia nuclear, con el consiguiente peligro ... para la estabilidad mundial”; “un fracaso de ISAF serviría para alentar el extremismo en otras partes del mundo y multiplicaría las amenazas contra nuestras sociedades” y “la desaparición inmediata de las tropas internacionales supondría abandonar al pueblo afgano a su suerte”. “Con nuestra permanencia en Afganistán, España demuestra que es un miembro responsable y solidario de Naciones Unidas, de la Alianza y de la Unión Europea. También estamos demostrando nuestro compromiso con la lucha contra el terrorismo internacional y nuestra responsabilidad con los derechos humanos y la reconstrucción de Afganistán para el pueblo afgano”.

España lleva comprometida militarmente con Afganistán desde el 27 de diciembre de 2001, fecha en la que el Consejo de Ministros autorizó la participación española en ISAF. La unidad, con una media de 350 efectivos, desplegó en Kabul un más tarde. A mediados de 2005, la mayor parte del contingente abandonó Kabul (España continuó participando en el Cuartel General de ISAF) para trasladarse a Herat, donde desde entonces lidera la Base de Apoyo Avanzada y contribuye al Cuartel General del Mando Regional Oeste, y a Qala-i-Naw, capital de la provincia de Badghis, para constituir un Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) en cooperación con la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID).

El último trimestre de 2009 y el primero de 2010, coincidentes con el proceso abierto por el “Informe MCChrystal” y la celebración de la Conferencia Internacional de Londres, fueron claves en el incremento del contingente español, que prácticamente se duplicó. Así, de los 778 efectivos autorizados desde marzo de 2008 se pasó en octubre de 2009 a 998 efectivos permanentes y 70 temporales para la gestión y dirección del aeropuerto de Kabul por un período de seis meses ⁽²¹²⁾. En febrero de 2010, se autorizó un incremento adicional de 511 militares y 40 guardias civiles. El 23 de diciembre pasado, el Consejo de

⁽²¹¹⁾ Comparecencia de la ministra de Defensa, Carme Chacón, sobre Afganistán, Congreso de Diputados (28.10.2009).

⁽²¹²⁾ GARCÍA SERVERT Rubén, “Una visión de Afganistán desde dentro: crónica del liderazgo español del aeropuerto de Kabul”, *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 03/2010, junio 2010.

Ministros aprobaba por un año la prórroga de un contingente total de 1.521 militares y 40 guardias civiles. En julio de 2010, se inauguró oficialmente la Base “Ruy González de Clavijo”, utilizada ya desde el diciembre anterior, en las afueras de Qala-i-Naw, la mayor obra de ingeniería jamás realizada en la provincia, que permitió albergar todo el contingente español en la provincia abandonando la antigua Base en el interior de la ciudad. En sus inmediaciones se ha construido una Base para albergar una unidad de entidad Batallón del Ejército afgano.

La entidad del nuevo contingente ha permitido, además de seguir liderando la Base de Herat, volcar el esfuerzo del despliegue en la provincia de Badghis, pasando de los 250 iniciales a los más de 1.200 actuales y constituyendo un Batallón de Maniobra distribuido entre la Base Provincial de Apoyo en Qala-i-Naw y dos Bases Operativas Avanzadas desde las que se irradia seguridad y estabilidad a la provincia, manteniendo los territorios liberados de insurgentes, protegiendo la libertad de movimientos en las rutas principales y apoyando a la población mediante el refuerzo permanente de la Policía, la realización de proyectos de desarrollo de impacto rápido, asistencias a la población y celebración de reuniones (shuras) con líderes locales, acciones previas a la siguiente fase en la que los proyectos de desarrollo tratarán de afianzar la estabilidad de la zona ⁽²¹³⁾. Además, España ha aumentado su capacidad para asesorar y adiestrar a unidades del Ejército (hasta una Brigada) y Policía afganos.

España, con sus 226 millones de euros comprometidos en el período 2006-2012, es el octavo contribuyente mundial al desarrollo de Afganistán y el cuarto de la Unión Europea, aportando su ayuda tanto a proyectos multilaterales como de forma bilateral. La mayor parte de la ayuda bilateral se canaliza a través del PRT de Badghis que ha llevado a cabo distintos proyectos, conforme a un enfoque integrado civil y militar, en coordinación con las autoridades afganas en el marco del Plan de Desarrollo Provincial, empleando el máximo posible personal afgano y poniendo el énfasis en los más vulnerables (mujeres y niños).

Los proyectos atienden diferentes sectores: salud (rehabilitación del antiguo hospital provincial y construcción de pabellones materno-infantil, pediátrico y desnutridos, construcción de una escuela de enfermeras, construcción de siete clínicas rurales, financiación de una escuela de matronas, etc.), educación (construcción de una escuela de profesores provincial, construcción de escuelas y guarderías en diferentes poblaciones, programas de alfabetización, etc.), infraestructura (notable mejora del aeropuerto, redes de agua y alcantarillado,

⁽²¹³⁾ SIERRA MARTÍN Manuel, “El PRT español de Badghis: presente y futuro”, *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 05/2011, enero 2011.

construcción de aceras y asfaltado de calles en Qala-i-Naw, adecuación de carreteras desde Qala-i-Naw hacia Herat y Sang-a-Tesh, etc.), incremento del desarrollo rural y tejido económico comunitario (mejora de caminos rurales, 22 pozos de agua aptos para el consumo humano y 40 para usos agrícolas, una planta de maquinaria, un centro de capacitación agrícola, programas de desarrollo rural, reconstrucción del bazar de Bala Murghab, etc.), programas de igualdad de género, apoyo a la gobernanza (formación de funcionarios, acondicionamiento de edificios públicos, etc.), distribución directa de ayuda humanitaria, etc. A ello hay que añadir los Proyectos de Impacto Rápido realizados directamente por el contingente militar.

Por otra parte, se contribuye en territorio nacional impartiendo anualmente un Curso de Defensa para Oficiales Superiores afganos y diversos cursos de desminado para militares de ese país, al tiempo que el Centro de Excelencia de la OTAN contra Artefactos Explosivos Improvisados, organizado y financiado principalmente por España y ubicado en Hoyo de Manzanares (Madrid), actualmente en proceso de evaluación, está destinado a desempeñar un papel relevante en la lucha contra ese tipo de dispositivos en el futuro.

El futuro de la presencia española en Afganistán, al igual que la de nuestros aliados, se enmarcará en el proceso de transición de la seguridad de ISAF a las autoridades afganas. El pasado 6 de enero, en su discurso con motivo de la Pascua Militar, la ministra Carme Chacón ⁽²¹⁴⁾ afirmó que “después de nueve años de compromiso ininterrumpido, la Cumbre de la OTAN en Lisboa ha marcado el principio del fin de nuestra presencia en Afganistán. Los países que participamos en ISAF nos comprometimos con el Gobierno afgano a transferir progresivamente el control del territorio, una vez que se alcancen las condiciones de seguridad adecuadas en cada distrito o provincia. Este proceso de transferencia podría comenzar este mismo año en las zonas de responsabilidad española. Si bien, conviene advertir que mientras los plazos son indicativos, los objetivos son irrenunciables”.

■ CONCLUSIONES

Durante el año 2010, la Comunidad Internacional ha puesto los cimientos para una solución al conflicto en Afganistán mediante un enfoque integral, civil y militar, estructurado a través de la seguridad, gobernanza, desarrollo y entorno regional. La designación del general McChrystal como COMISAF propició un cambio de estrategia, en la que el éxito de las operaciones militares no se basa en el número de insurgentes abatidos sino en la protección de la población civil, centro de gravedad de la campaña contrainsurgente, creando así las condiciones para que las autoridades afganas logren el apoyo de su población. El relevo de McChrystal por el general Petraeus no significó un cambio sensible en dicha estrategia.

⁽²¹⁴⁾ Discurso de la Ministra de Defensa, Carme Chacón con motivo de la Pascua Militar, Palacio Real de Madrid (06.01.2011).

Los indicadores cuantitativos sugieren que se ha producido un deterioro de la situación de seguridad en 2010. Sin embargo, ese incremento de la violencia puede estar influido por la mayor intensidad de las operaciones aliadas y la mayor virulencia de la respuesta de la insurgencia. Se cree que 2011 será también un año muy duro. No obstante, las valoraciones norteamericanas y de ISAF consideran que se han obtenido progresos evidentes, si bien frágiles y reversibles, especialmente mediante las operaciones militares en las provincias de Helmand y Kandahar y la constitución y adiestramiento de las ANSF. Las operaciones militares de envergadura debieron retrasarse hasta el último trimestre de 2010, por la necesidad de aguardar la llegada de los refuerzos norteamericanos y la conveniencia de no interferir en el intenso proceso político. No obstante, parece que han conseguido desalojar a la insurgencia de zonas clave, obligándola a tomar refugio en el vecino Pakistán. En primavera, estación en la que se reanudan los combates tras el obligado parón invernal, podrá valorarse el daño verdaderamente infligido. En 2011 habrá que consolidar los logros alcanzados para lo que será necesaria una mayor cooperación con Pakistán y unas ANSF de entidad adecuada y con el suficiente adiestramiento. Si bien las ANSF han alcanzado los objetivos de personal de 2010 y han logrado una sensible mejora en su capacidad operativa, se enfrentan a unos retos difíciles de superar para estar en condiciones de relevar a ISAF en la fecha prevista. Muchos piensan que el éxito en las operaciones militares se conseguirá si se logra debilitar a tiempo a la insurgencia de tal modo que se vea obligada a aceptar una negociación política con el gobierno afgano en las condiciones ofrecidas en la Conferencia de Londres.

En poco tiempo comenzará un proceso de transición de la seguridad entre ISAF y las autoridades afganas que habrá de terminar a finales de 2014. Aunque se ha afirmado que el proceso estará basado en el cumplimiento de condiciones y no será dirigido por un calendario, lo cierto es que el factor tiempo constituye una espada de Damocles que pende sobre todo el proceso, además de constituir un patrón para medir su éxito o fracaso. El plan de transición, de por sí complejo, se enfrenta, además de a la insurgencia, a importantes retos en todos los órdenes, y exigirá una estrecha coordinación con las autoridades afganas, con las que se mantienen unas relaciones no siempre cómodas, un acomodo con UNAMA, la unidad de acción y de propósito de las Naciones ISAF, presionadas por unas opiniones públicas cada vez más renuentes a la presencia en Afganistán, y unas ANSF eficaces bajo el control de autoridades afganas legítimas con presencia en todo el territorio. Con la finalidad, entre otras cosas, de que el proceso de transición no se confundiese con una retirada más o menos ordenada, la OTAN ha suscrito con el gobierno afgano un compromiso a largo plazo que exigirá probablemente una considerable presencia de fuerzas militares internacionales más allá de 2014.

El buen gobierno es clave para que las autoridades afganas se hagan acreedoras del favor de su pueblo. Los esfuerzos afganos, con el apoyo de la Comunidad Internacional, para instaurar el sistema político establecido por la Constitución de 2004 se llevan a cabo en los ámbitos sub-nacional y nacional. En el ámbito sub-nacional, se pretende que los Consejos Provinciales (y cuando se elijan, los de distrito) puedan compartir de alguna forma o, al menos moderar y controlar, el poder de los gobernadores provinciales y de distrito, designados desde Kabul. En el ámbito nacional, en 2009, se celebraron unas polémicas elecciones presidenciales y, en 2010, unas no menos controvertidas elecciones legislativas para cubrir los 249 escaños de la Wolesi Jirga, Cámara Baja de la Asamblea Nacional. A pesar de las esperanzas puestas en ello, el enfrentamiento entre el presidente y los diputados electos, previo a la constitución de la Cámara el pasado 26 de enero, no augura precisamente una buena relación de cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo que, sin perjuicio de las responsabilidades constitucionales de cada uno, es imprescindible para avanzar en el “proceso de Kabul”.

El proceso de paz, reintegración y reconciliación es central en la solución al conflicto afgano y debería desembocar en un acuerdo político de amplio espectro. El proceso es complejo y está condicionado por diversos factores: el objeto y los límites de la negociación, derivados de la dicotomía reintegración versus reconciliación; la necesidad de acuerdo Norte-Sur y respeto a la heterogeneidad étnica; los actores de la negociación, en particular el grado de implicación de Estados Unidos y la Comunidad Internacional; el tiempo, que parece correr a favor de la insurgencia; la necesidad de una financiación sostenida a medio plazo; y el imperativo de encontrar una solución que implique a Pakistán sin que despierte el recelo de sus vecinos.

El desarrollo es clave para crear las condiciones que consoliden el proceso de paz y lograr la estabilización a largo plazo de Afganistán, si bien no es una herramienta adecuada para obtener a corto plazo efectos decisivos. A pesar de los considerables logros, es necesario conseguir una mayor coherencia de la ayuda, su armonización con las prioridades del gobierno afgano, su canalización a través de las autoridades de ese gobierno y un mayor éxito en la lucha contra la corrupción.

Afganistán está influido, además de por su propia dinámica interna, por la acción o inacción de sus Estados vecinos que ven a ese país como fuente de preocupaciones y, al mismo tiempo, como un espacio en el que satisfacer importantes intereses. Afganistán depende para su estabilización y desarrollo a largo plazo de aprovechar su condición de “puente terrestre” entre sus vecinos. Sin embargo, no ha llegado todavía el momento en que Pakistán, Irán,

India, Rusia, China y las repúblicas centroasiáticas aborden la situación desde una “lógica de suma variable”. Estados Unidos puede constituir un factor aglutinador de voluntades, pero, también, una fuente de recelo que despiertan sus intereses en Asia Central. Pakistán, además de constituir un preocupación de por sí, es parte del problema, pero también de su solución. Para ello, exigirá un cierto grado de influencia en el Afganistán post-ISAF que ha de ser fruto de ese acuerdo, interno y regional, que se predica como solución al conflicto.

La lucha contra la producción y tráfico de estupefacientes es una cuestión transversal que influye y es influida por la seguridad, gobernanza, desarrollo y entorno regional. La aparición de una plaga en la adormidera en 2010 propició, a pesar de mantenerse constante el número de hectáreas cultivadas, una reducción de la producción de opio que, a su vez, trajo como consecuencia un alza desproporcionada de su precio y de las ganancias de sus productores, en especial respecto al cultivo de trigo. Se teme que esta circunstancia anime a los agricultores en 2011 a cultivar más opio, desechando los cultivos alternativos y echando así por tierra parte de los logros alcanzados en años anteriores. No obstante, las primeras estimaciones apuntan a una ligera reducción en el total del cultivo de adormidera, debido a un otoño seco y a las operaciones militares en Helmand y Kandahar, provincias principales productoras de opio, si bien es probable que aumente en otras regiones. La lucha contra los estupefacientes ha de ser abordada desde un enfoque multidimensional.

El escepticismo sobre la capacidad de la estrategia para alcanzar la situación final deseada en los plazos de tiempo establecidos ha propiciado un intenso debate en el seno de la comunidad estratégica occidental. Surgen tres líneas de acción alternativas: la adopción de una estrategia más realista y limitada que se concentre en eliminar a Al Qaeda y promueva un acuerdo político con los talibanes; un incremento de los recursos (humanos, materiales y financieros) y tiempo para llevar a cabo una campaña contrainsurgente a medio/largo plazo y una opción mixta, basada en la partición de facto del país, aplicando construcción del Estado en el Norte y contraterrorismo en el Sur.

En 2010 hemos asistido al establecimiento de los cimientos sobre los que se ha edificar, en un tiempo concreto y mediante la aplicación de un determinado proyecto (entiéndase estrategia), la solución del conflicto afgano. En diciembre de 2010, la falta de suficiente perspectiva y la dificultad de cuantificar los logros de una campaña de contrainsurgencia pudieron haber llevado a Estados Unidos y a la OTAN a una cierta provisionalidad, no exenta de alguna dosis

de voluntarismo, en sus valoraciones sobre la posibilidad de realizar el empeño arquitectónico en las condiciones señaladas. Cumplido el año 2011, la Comunidad Internacional debería analizar con todo realismo y crudeza la evolución de la situación. De seguir considerando adecuada la actual estrategia, se ha de proseguir en su aplicación con determinación y fe en el triunfo. Si no, podría ser oportuno considerar limitar las ambiciones e implicarse en mayor medida en el logro de un acuerdo político interno y regional, o bien afrontar los costes y tiempo que toda campaña contrainsurgente requiere. Así las cosas, el año 2011 será, con gran probabilidad, el momento de la verdad.

Capítulo sexto

LA SEGURIDAD EN EL SUMINISTRO ENERGÉTICO, EN PARTICULAR DE GAS, COMO PRIORIDAD ESTRATÉGICA DE LA UE: ¿EXISTEN ALTERNATIVAS VIABLES QUE REDUZCAN LA DEPENDENCIA DE RUSIA?

Antonio Blanc Altemir.

RESUMEN

El objeto de este trabajo es analizar - tras un breve recorrido por el proceso de creación de una política energética de la UE y las posibilidades que se abren en este sentido tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa- el factor energético en las relaciones de la UE con Rusia, en la medida en que ésta es su mayor suministrador de gas y teniendo en cuenta las complejas relaciones de Rusia con los países de tránsito, así como las consecuencias que de ello se derivan para la seguridad energética de la UE. Asimismo, serán objeto de análisis las posibles alternativas viables a esta situación que existen en la actualidad, que pasan inevitablemente por la diversificación de las fuentes de suministro y la intensificación de la cooperación con otros productores, siendo Asia Central y Cáucaso los ejes primordiales de una menor dependencia de Rusia y por tanto de una mayor seguridad energética de la UE.

Palabras clave:

Política energética de la UE; seguridad energética; relaciones energéticas Rusia-UE; suministro de gas; dependencia energética; rutas alternativas.

Antonio Blanc Altemir.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyse the influence of the energy sector on the EU-Russia relations, taking into account the complex relations between Russia the main supplier of the EU and the countries of transit and the consequences concerning the energy security of the EU.

Firstly a brief overview of the creation process of the energy policy of the EU and the new possibilities provided for by the Lisbon Treaty will be given.

Furthermore, an analysis of the current, feasible and possible alternatives will be presented, such as the diversification of the sources of supply and the intensification of the cooperation with other producers, being Central Asia and the Caucasus the primordial axis to reduce the dependency of Russia providing a higher energy security of the EU.

Keywords:

Energy policy of the EU, energy security, energy relations Russia-EU, supply of energy, energy dependency, alternative routes.

■ INTRODUCCIÓN

La Unión Europea ha sufrido tradicionalmente una situación deficitaria en recursos energéticos, en particular de gas y petróleo ⁽²¹⁵⁾. Sin embargo, al ser su situación geográfica privilegiada por estar rodeada de casi el 80% de los recursos mundiales de hidrocarburos: Mediterráneo, Mar Negro, Mar Caspio, Oriente Medio y las regiones del Golfo, además de Rusia y del Norte de Europa (Noruega), dicha carencia endémica ha podido ser superada hasta el momento por una accesibilidad razonable a tales recursos energéticos.

Los acontecimientos de principios de enero de 2009 durante los cuales se produjo la ruptura completa del suministro de gas ruso hacia la UE, a través de Ucrania, provocando una grave situación que duró casi tres semanas en plena ola de frío polar, amenazando la actividad industrial europea en un momento en que la crisis económica se manifestaba ya con toda su crudeza, pusieron de manifiesto la fragilidad del sistema y el riesgo para la seguridad energética de la UE.

Como es sabido el concepto de seguridad ha ido evolucionando con el tiempo incorporando factores anteriormente ignorados, como el medioambiental o el terrorismo internacional, entre otros. Pues bien el factor energético, en la medida que constituye un elemento esencial para el desarrollo y el bienestar de un país, debería ser considerado como tal, pues la seguridad en sentido amplio incluiría igualmente la seguridad energética al incorporar ésta el componente estratégico. De esta forma la seguridad energética, considerada como un bien público, giraría en torno a dos vertientes: la dependencia y la vulnerabilidad. Las variables de dependencia se relacionan con el grado de autosuficiencia en el abastecimiento energético, así como con la diversificación de las fuentes de suministro y las relaciones de interdependencia entre el país suministrador y el importador. En cambio la vulnerabilidad se relacionaría con la capacidad de minimizar el impacto sobre la economía y la sociedad de un eventual corte de suministro o un incremento desproporcionado de los precios energéticos ⁽²¹⁶⁾.

⁽²¹⁵⁾ La dependencia total de la UE de las importaciones de gas y de petróleo eran en 2007 del 60,3% y del 82,6% respectivamente. Las previsiones de la Comisión Europea para el año 2020, establecen tal dependencia en el 70% para el gas y el 90% para el petróleo. En 2008, el origen de las tres principales fuentes de suministro eran para el gas: 31,5% de Rusia, 24,1 de Noruega; 12,4% de Argelia. Para el petróleo: 29% de Rusia; 14% de Noruega y 9,3% de Libia. Cfr. *Main origin of primary energy imports, EU-27*. EUROSTAT, 22 de octubre de 2010.

⁽²¹⁶⁾ Teniendo en cuenta estas dos variables, Avedillo y Muñoz han tomado como referencia a los 26 principales países importadores y consumidores de energía de la OCDE, observando en relación con el índice de dependencia energética, tres grandes grupos de países con dependencia alta, media y baja. En el primer grupo, se encontrarían los países más dependientes: Hungría, Suiza, Eslovaquia e Italia, que tendrían en común la escasez de recursos energéticos autóctonos, así como una menor conectividad de gas natural. En el segundo grupo se encontrarían España, Alemania, Francia, Finlandia, Polonia y Japón, países que o bien cubren aproximadamente la mitad de sus necesidades o bien presentan una mayor diversificación de sus fuentes de abastecimiento. Finalmente, los países con dependencia baja, son aquellos que tienen una mayor fuente de recursos autóctonos, como Australia, Estados Unidos, Reino Unido o Dinamarca. De esta forma el ranking de seguridad energética de los 26 principales países importadores de la OCDE, determinaría que España se encuentra en el puesto nº 17, con un índice de seguridad del 34,8, lejos de países como Dinamarca (80,2), Suecia (67,4) o Reino Unido (66,3), pero próximo a Alemania (38,2), Austria (37,6) o Bélgica (34,5), y mucho mejor situado que Grecia (27,9), Hungría (22) o Italia (17,3), que cierra el ranking. Cfr. AVEDILLO, M.; MUÑOZ, M.A.: "Seguridad energética en Europa. De la percepción a la cuantificación", *Boletín Económico de ICE*, nº 2928, 2007, pp. 44 y s.s.

Para lograr tal objetivo, vital para su desarrollo, la UE está intensificando su cooperación con todos sus vecinos proveedores de recursos energéticos con el fin de diversificar sus fuentes de suministro y de esta forma reducir la dependencia, en particular de Rusia, e incrementar su seguridad energética, al mismo tiempo que persigue crear a su alrededor una amplia red de países que compartan los principios y normas derivados del mercado interior ⁽²¹⁷⁾.

■ HACIA UNA POLÍTICA ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

■ La carencia de una política energética y sus consecuencias

La adopción de acuerdos de carácter bilateral entre diversos países miembros de la UE y Rusia en los últimos años constituye la demostración palpable de que a pesar de las múltiples declaraciones y documentos surgidos de las diversas instituciones y órganos, la UE seguía careciendo de una verdadera política energética y por ello de una voz común que, sin lugar a dudas, le hubiera dotado de una mayor capacidad de maniobra y acción ante sus proveedores energéticos, en particular frente a Rusia ⁽²¹⁸⁾. En cualquier caso, y con el objetivo de realizar el mercado común energético y liberalizar el sector de la electricidad y del gas que ha venido proponiendo la Comisión Europea, conviene tener en cuenta la especificidad de determinados sectores, en particular el gasístico, cuyo suministro, a diferencia del eléctrico, proviene del exterior y presenta un marcado carácter regional.

La diversidad existente a todos los niveles entre los miembros de la Unión, en particular en lo relativo a la normativa interna sobre los mercados energéticos, grado de concentración empresarial o funcionamiento de los organismos reguladores nacionales, ha hecho muy compleja la adopción de acuerdos sobre políticas comunes en energía ⁽²¹⁹⁾. Además de esta diversidad patente, conviene señalar que la razón última para explicar esta situación es que la energía no ha sido hasta fechas recientes, salvo en momentos puntuales, una prioridad política para la UE, lo que, a pesar de la mayor sensibilidad demostrada en la materia por la Comisión Europea frente a los Estados miembros y el propio Consejo, ha determinado un “no modelo” ⁽²²⁰⁾ en política energética. Es

⁽²¹⁷⁾ Cfr. *Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. Relaciones exteriores en materia de energía: de los principios a la acción*. COM (2006) 590 final. Bruselas, 12-10-2006, p. 5.

⁽²¹⁸⁾ Para un análisis de las insuficientes respuestas europeas frente al desafío energético mundial y, en particular, ruso, cfr. PAILLARD, CH.A.: *Quelles stratégies énergétiques pour l'Europe?*. Fondation Robert Schuman, Paris-Bruxelles, 2006, en especial pp. 56 y s.s.

⁽²¹⁹⁾ Cfr. PALAZUELOS, E.; VARA, M.J.: “Unión Europea: diferencias entre los sistemas energéticos nacionales y obstáculos para una política energética común”, en PALAZUELOS MANO, E. (Dir.): *El petróleo y el gas en la geoestrategia mundial*, Akal, Madrid, 2008, pp. 95-126.

⁽²²⁰⁾ Cfr. MARÍN QUEMADA, J.M.: “Política energética en la UE: el debate entre la timidez y el atrevimiento”, *Economía de la Energía, ICE*, n° 842, Mayo-Junio 2008, p. 66.

evidente que dada la situación actual y las perspectivas futuras, esta situación no podía sostenerse durante mucho tiempo, lo que ha determinado que desde 2007 se hayan establecido las bases para que la UE se dote de una verdadera política energética.

En esta línea de acción, conviene señalar que la Comisión Europea dio los primeros pasos en esta dirección con la adopción del Libro Verde sobre una Política energética europea, desarrollo sostenible, seguridad del suministro energético y competitividad económica ⁽²²¹⁾, cuyos principales objetivos fueron aprobados por el Consejo Europeo en marzo de 2006 ⁽²²²⁾, adoptando, en junio de 2006, una serie de recomendaciones, propuestas conjuntamente por la Comisión y el Alto Representante de la PESC ⁽²²³⁾. Entre ellas ⁽²²⁴⁾, se destacan la necesaria coherencia entre los aspectos internos y externos de la política energética, así como entre ésta y otras políticas conexas, como las relativas a las relaciones exteriores, comercio, desarrollo, investigación y medio ambiente. Se pone igualmente el acento en que la realización del mercado interior de la energía contribuirá a reforzar la competitividad económica, así como a estimular la inversión y la innovación, repercutiendo en la seguridad del suministro. Ello requiere inversiones importantes ⁽²²⁵⁾ para crear las interconexiones necesarias tanto dentro como fuera de la UE, con el fin de asegurar la diversificación de las rutas y de las fuentes de abastecimiento exteriores.

El Tratado de la Comunidad de la Energía

Con el principal objetivo de crear un mercado interior de la electricidad y del gas, entre los Estados miembros de la UE y siete Estados y territorios europeos de los Balcanes ⁽²²⁶⁾, la Unión impulsó en 2005 la adopción del Tratado de la

⁽²²¹⁾ Comisión de las Comunidades Europeas. *Libro Verde. Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*. COM (2006) 105 final. Bruselas, 8-3-2006.

⁽²²²⁾ Consejo Europeo de Bruselas, de 23-24 de marzo de 2006. *Conclusiones de la Presidencia*. Doc. 7775/1/06 REV 1.

⁽²²³⁾ Consejo Europeo de Bruselas, de 15-16 de junio de 2006. *Conclusiones de la Presidencia*. Doc. 10633/1/06 REV 1

⁽²²⁴⁾ Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas. *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. Relaciones exteriores en materia de energía: de los principios a la acción*. COM (2006) 590 final. Bruselas, 12-10-2006.

⁽²²⁵⁾ Según el Comisario europeo de Energía, Günther H. Oettinger, las estimaciones de inversión hasta 2030 alcanzan hasta un billón de euros en las redes eléctricas europeas y en la generación eléctrica, y hasta los 150.000 millones de euros en las redes gasísticas, sin contar las importaciones procedentes de gasoductos de terceros países. OETTINGER, G.H.: "Las prioridades de la política energética europea para los próximos años". *Energética XXI. Especial X Aniversario*, p. 36.

⁽²²⁶⁾ Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Macedonia, Montenegro, Serbia y la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo. El Plan de Acción 2007-2009 aprobado por el Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007, recomendaba hacer extensivo el Tratado a Noruega, Turquía, Ucrania y Moldova. Cfr. *Conclusiones de la Presidencia*. Bruselas, 8 y 9 de marzo de 2007. *Plan de Acción del Consejo Europeo (2007-2009). Política Energética para Europa*, parr. III: Política internacional en materia de energía.

Comunidad de la Energía. El Tratado, que entró en vigor en 2006 ⁽²²⁷⁾, persigue extender la aplicación del acervo comunitario en materia de energía al conjunto de Estados Partes ⁽²²⁸⁾ creando, según proclama el artículo 2, un marco jurídico y comercial favorable a las inversiones que permita garantizar un suministro de energía estable y permanente; estableciendo un espacio regulador único para el comercio de energía de red, y reforzando la seguridad del suministro en la zona a través de un clima de inversión estable que permita implementar conexiones con las reservas de gas de la región del Mar Caspio, África Septentrional y Oriente Medio, desarrollando al mismo tiempo las relaciones con los países vecinos.

Conviene señalar igualmente que el Tratado, que se dirige asimismo a mejorar la eficiencia energética y la situación medioambiental en materia de energía y a desarrollar la competencia en los mercados de la energía de red, persigue también el cumplimiento de determinadas normas comunitarias de alcance general relativas a sistemas técnicos, en particular en materia de transporte o de conexión transfronteriza.

Un aspecto importante del Tratado lo constituye el establecimiento de un mecanismo aplicable al funcionamiento de los mercados regionales de la energía de red, que abarca el territorio de las Partes adherentes, el territorio de Kosovo y los territorios de los Estados de la UE mencionados en el artículo 27 ⁽²²⁹⁾, consistente en un conjunto de medidas relativas al transporte de energía de red a larga distancia, a la seguridad del abastecimiento o las acciones a adoptar en caso de crisis repentina de suministro energético a alguno de los miembros de la Comunidad de la Energía. De resaltar es, asimismo, el hecho de que el Tratado crea entre las Partes un mercado de la energía (art. 41) lo que implica la prohibición de los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas a la importación y exportación de la energía, así como de todas las medidas de efecto equivalente ⁽²³⁰⁾, abriéndose la posibilidad, según el artículo 42, de adoptar medidas para la creación de un mercado único de la energía sin fronteras interiores.

El Tratado, que crea un mecanismo de asistencia mutua en caso de perturbación del suministro de energía de red (arts. 44-46), establece un sistema institucional para la gestión de la Comunidad de la Energía ⁽²³¹⁾, que se concreta en un Consejo Ministerial, integrado por un representante de cada Parte y dos de la

⁽²²⁷⁾ Con una duración inicial de diez años, con posibilidad de prorrogarse, bien al conjunto de las Partes mediante decisión unánime del Consejo Ministerial, bien con respecto a las Partes que hayan votado a favor de la prórroga.

⁽²²⁸⁾ Cfr. art. 10 del Tratado, que establece que se respetará al efecto el calendario de aplicación de las medidas correspondientes que figura en el Anexo I del Tratado.

⁽²²⁹⁾ Austria, Bulgaria, Grecia, Hungría, Italia, Rumania y Eslovenia.

⁽²³⁰⁾ Excluyendo las situaciones de orden público o seguridad pública, protección de la salud y de la vida de las personas, animales o vegetales, y de protección de la propiedad intelectual o industrial.

⁽²³¹⁾ Título V, arts. 47 a 72.

Unión Europea; un Grupo permanente de alto nivel, con idéntica formación; un Consejo regulador, que incluirá un representante por cada Parte contratante del organismo regulador de la energía correspondiente, estando la UE representada por la Comisión Europea; y una Secretaría que, con sede en Viena, estará formada por un director y el personal que requiera la Comunidad de la Energía para su funcionamiento.

■ El Plan de Acción 2007-2009 del Consejo Europeo y el tercer paquete legislativo de la UE en materia de energía

Tras la publicación, por parte de la Comisión en enero de 2007, de la comunicación “Una Política Energética para Europa” ⁽²³²⁾, en la que se incorporaban propuestas ambiciosas sobre mercado interior y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, eficiencia energética y energía renovable, y después de la publicación en la misma fecha de los resultados del Informe Sectorial del gas y la electricidad en la UE, en el que la Comisión identificaba los principales obstáculos para avanzar hacia un mercado interior de la energía ⁽²³³⁾, el Consejo Europeo adoptó en marzo de 2007 y sobre la base de la citada comunicación, el Plan de Acción global en el ámbito energético para el período 2007-2009. El Plan incorporaba una serie de actuaciones prioritarias relativas al mercado interior del gas y la electricidad, a la seguridad de abastecimiento, a la política internacional en materia de energía, a la eficiencia energética y energías renovables, y, finalmente, a las tecnologías energéticas ⁽²³⁴⁾.

El citado Plan de Acción ha dado lugar a dos grandes líneas de acción acometidas durante el período de referencia: la adopción de una nueva legislación sobre el mercado interior del gas y la electricidad; y, por otra parte, a la política de energía y cambio climático (“objetivo 20-20-20”).

Con relación a la primera de ellas, conviene señalar que la Comisión presentó en septiembre de 2007 un conjunto de propuestas legislativas, conocidas como “tercer paquete”, con el fin de impulsar el mercado interior de la energía en la UE, entre las que destacaba, en relación con el gas, la modificación del Reglamento 1775/2005 sobre las condiciones de acceso a las redes de

⁽²³²⁾ *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, de 10 de enero de 2007. “Una Política Energética para Europa”. COM (2007), 1 final.*

⁽²³³⁾ Entre los que señalaba la falta de separación efectiva de las actividades de red, en particular para el transporte, la alta concentración de los mercados, que seguían siendo eminentemente nacionales, la falta de capacidad de interconexión o la falta de transparencia en los mercados.

⁽²³⁴⁾ *Conclusiones de la Presidencia. Bruselas, 8 y 9 de marzo de 2007. Plan de Acción del Consejo Europeo (2007-2009). “Política Energética para Europa”.*

transporte de gas natural ⁽²³⁵⁾. Finalizado el proceso de codecisión tras más de un año y medio de intensas negociaciones entre el Consejo y el Parlamento Europeo, el 14 de agosto de 2009 se publicó en el DOUE, el tercer paquete legislativo sobre el mercado interior de la energía. El llamado “tercer paquete”, consta de dos directivas, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad ⁽²³⁶⁾ y del gas ⁽²³⁷⁾ y tres reglamentos, relativos a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad ⁽²³⁸⁾ a las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural ⁽²³⁹⁾ y a la creación de la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía ⁽²⁴⁰⁾. Este conjunto de medidas legislativas, compuesto de directivas y reglamentos pretende fortalecer y reforzar la independencia de los reguladores nacionales, asegurar la separación efectiva de las actividades de red, en particular del transporte, aumentar la transparencia en los mercados mayoristas y reforzar los mecanismos de supervisión, al mismo tiempo que incide en la protección de los consumidores.

Con relación a la segunda línea de acción señalada anteriormente, procede hacer notar que como consecuencia de la aprobación, por el citado Consejo Europeo de marzo de 2007, del “objetivo 20-20-20” para el año 2020, por el que se estableció un objetivo vinculante del 20% de renovables sobre el consumo de energía final, una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del 20%, así como la necesidad de mejorar la eficiencia energética en otro 20%, la Comisión Europea presentó en enero de 2008 un nuevo paquete de medidas sobre cambio climático y energía, conocido como “Paquete Verde”, que sería aprobado por el Consejo y el Parlamento en diciembre de 2008, dando lugar a la publicación en el DOUE de una serie de normas de derecho derivado en abril de 2009 ⁽²⁴¹⁾.

⁽²³⁵⁾ Además se proponía la modificación de las Directivas 2003/54 y 2003/55 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad; la modificación del Reglamento 1228/2003, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y un nuevo reglamento por el que se crearía la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía.

⁽²³⁶⁾ Se trata de la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.

⁽²³⁷⁾ Se trata de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE.

⁽²³⁸⁾ Se trata del Reglamento CE n° 714/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1228/2003.

⁽²³⁹⁾ Se trata del Reglamento (CE) n° 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1775/2005.

⁽²⁴⁰⁾ Se trata del Reglamento (CE) n° 713/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de Energía.

⁽²⁴¹⁾ Se trata de las Directivas 2009/28/CE, 2009/29/CE, 406/2009/CE y 2009/30/CE; de la Decisión 406/2009/CE y del Reglamento (CE) 443/2009, todos ellos del Parlamento Europeo y el Consejo.

La Segunda revisión estratégica del sector de la energía y el Nuevo Plan de Acción 2011-2020

Con independencia de que el Plan de Acción 2007-2009 puede considerarse como finalizado habiendo colocado a la UE en una posición sólida para afrontar el futuro con mayores garantías ⁽²⁴²⁾, procede hacer notar que la Comisión ha seguido diseñando la continuidad de la política energética para los próximos años. En esta línea de acción, la Comisión presentó en noviembre de 2008 la “Segunda Revisión Estratégica” ⁽²⁴³⁾ del sector de la energía que introducía las líneas prioritarias de actuación de la UE, entre las que destacaban la importancia que se concedía a las infraestructuras de abastecimiento, a la diversificación de las fuentes de suministro, a las reservas de gas y petróleo, y a la respuesta en caso de crisis.

Por solicitud expresa del Consejo de febrero de 2008, se ha procedido a elaborar un nuevo Plan de acción para la UE en materia de energía. El proyecto del inicial Plan de Acción 2010-2014, fue objeto prioritario del Consejo informal de Energía celebrado en Sevilla, en enero de 2010, bajo presidencia española de la UE, y su aprobación constaba como objetivo en el programa elaborado conjuntamente por la presidencia española con las presidencias siguientes de Bélgica y Hungría, en el denominado “trío”. Sin embargo, la Comisión decidió posponer la adopción del nuevo Plan, dado que la crisis económica requería previamente la adopción de una estrategia más amplia conocida como “Europa 2020”, que sería aprobada en la Cumbre europea de junio de 2010 ⁽²⁴⁴⁾.

No obstante, la Comisión lanzó un turno de consultas en preparación del nuevo Plan de Acción Energético 2011-2020, cuyas bases fundamentales secundó el Consejo Europeo de febrero de 2011 ⁽²⁴⁵⁾, bajo presidencia húngara, teniendo

⁽²⁴²⁾ Cfr. ZAPATER DUQUE, E.: “¿Una nueva política energética común para la Unión Europea? Entre el compromiso y la controversia”, en REMIRO BROTONS, A.; EGEA FERNÁNDEZ, R. M. (Coords.): *El cambio climático en Derecho internacional y comunitario*. Fundación BBVA, 2009, pp. 209 y s.s.

⁽²⁴³⁾ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Segunda revisión estratégica del sector de la energía. Plan de Actuación de la Unión Europea en pro de la seguridad y la solidaridad en el sector de la energía.* (COM) 2008, 781 final. Bruselas, 13-11-2008.

⁽²⁴⁴⁾ *Consejo Europeo de 17 de junio de 2010. Conclusiones.*

⁽²⁴⁵⁾ En particular en lo relativo a la necesidad de que la UE disponga de un mercado interior plenamente operativo, interconectado e integrado antes de 2014, de modo que esté garantizada la libre circulación del gas y la electricidad. Asimismo el Consejo Europeo hizo hincapié en la necesidad de modernizar y expandir la infraestructura energética europea para interconectar las redes a través de las fronteras, de tal forma que ningún Estado de la UE debería permanecer aislado de las redes europeas de gas y electricidad después de 2015, ni poner en peligro su seguridad energética por carecer de las conexiones apropiadas. A tal efecto se invita a la Comisión a que presente al Consejo a lo más tardar en junio de 2011, información sobre las cifras correspondientes a las inversiones necesarias y a su posible financiación. Finalmente, se solicita mejorar la coordinación entre las actividades de la UE y la de sus Estados miembros para garantizar una mayor coherencia de las relaciones exteriores de la UE con los principales países de producción, tránsito y consumo de tal forma que la Alta Representante tenga plenamente en cuenta en su labor, los aspectos relacionados con la seguridad energética. *Consejo Europeo de 4 de Febrero de 2011. Conclusiones.*

en cuenta igualmente las Conclusiones sobre el Plan de Acción de energía 2011-2020, elaborado por la Presidencia española ⁽²⁴⁶⁾ que fija las acciones a llevar a cabo en política energética europea en los próximos años. En esta línea de actuación, la Comisión Europea presentó en noviembre de 2010 la comunicación denominada “Energía 2020” ⁽²⁴⁷⁾ que fija las prioridades en materia de energía para los próximos diez años, sobre las cuales presentará iniciativas legislativas concretas. Los cinco objetivos prioritarios identificados por la Comisión giran en torno al ahorro energético; a la necesidad de lograr un mercado paneuropeo de la energía dotado de infraestructuras adecuadas; a la necesidad de que la UE tenga una sola voz en el ámbito de la energía a escala mundial; al liderazgo de la UE en tecnología e innovación energéticas; y, finalmente, a que se posibilite el acceso de los consumidores a una energía segura y asequible.

El Tratado de Lisboa y la energía

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha supuesto un paso adelante, aunque no puede considerarse como definitivo, al incorporar una serie de disposiciones que podrían considerarse, con todas las cautelas, como los cimientos de una verdadera política energética. En efecto, el texto consolidado del Tratado de Funcionamiento de la UE, en su artículo 4, 2, i) establece que la energía será una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros. Por otra parte, el artículo 122 introduce la novedad de que el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir “con un espíritu de solidaridad entre sus Estados miembros”⁽²⁴⁸⁾, medidas adecuadas si surgen dificultades graves en el suministro energético, y el artículo 170 establece al efecto que la Unión contribuirá al establecimiento de redes transeuropeas en el sector de la energía, para lo cual elaborará una serie de orientaciones relativas a prioridades y objetivos, y llevará a cabo las acciones que considere necesarias para garantizar la interoperabilidad de las redes (art. 171). Conviene señalar, igualmente, que el artículo 192, 2, incorpora la necesidad de utilizar el procedimiento legislativo especial y la unanimidad para adoptar las medidas “que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético”.

⁽²⁴⁶⁾ A la presidencia española le correspondió negociar en el seno del Consejo y del Parlamento el proyecto de Reglamento de seguridad de suministro de gas, que sería finalmente aprobado en julio de 2010, bajo presidencia belga. El Reglamento fija unos estándares obligatorios de seguridad de suministro, así como unas medidas preventivas y regula los mecanismos de actuación en la UE en casos de crisis de suministro. Cfr. GONZÁLEZ FINAT, A.: “Balance de la Presidencia española de la UE en el sector de la energía”, *Economía industrial*, n° 377, 2010, pp. 109-117.

⁽²⁴⁷⁾ *European Commission. Energy 2020. A strategy for competitive, sustainable and secure energy*. Publications Office of European Union. Luxembourg, 2011.

⁽²⁴⁸⁾ La mención específica a la solidaridad entre los Estados miembros constituye sin lugar a dudas una interesante novedad en la medida en que además está destinada a mitigar los perniciosos efectos de una crisis energética. Vid. en este sentido ZAPATER DUQUE, E.: “La seguridad energética de la Unión Europea en el contexto de la nueva política energética y el Tratado de Lisboa”, en MORATA, F. (Coord.): *La energía del siglo XXI: Perspectivas europeas y tendencias globales*. Institut Universitari d’Estudis Europeus. Barcelona, 2009, pp. 60 y 61.

En este sentido resulta necesario resaltar la importancia de la incorporación del Título XXI, dedicado específicamente a la energía. En efecto, el artículo 194 utiliza por primera vez en un Tratado la referencia específica a una política energética de la UE que “con espíritu de solidaridad entre los Estados miembros”, tendrá como objetivos: garantizar el funcionamiento del mercado de la energía y la seguridad del abastecimiento energético de la Unión, así como fomentar la eficiencia, el ahorro energético, el desarrollo de energías renovables y la interconexión de las redes energéticas. Para el cumplimiento de tales objetivos y sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones contenidas en los Tratados, como la anteriormente comentada, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán las medidas necesarias de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario ⁽²⁴⁹⁾.

Aunque podría considerarse que en estos objetivos residen los ejes primordiales de la política energética europea y que la incorporación de este nuevo artículo en el Tratado viene a reforzar las condiciones necesarias para una verdadera convergencia entre ellos, conviene señalar que el hecho de que el apartado 2 de este nuevo artículo 194, disponga que las medidas adoptadas en aplicación del citado artículo “no afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre las diferentes fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético...”, parece limitar las posibilidades de una verdadera “comunitarización” de la política de aprovisionamiento externa de la UE. En efecto, si como todo parece indicar la Unión no está en condiciones de llevar a cabo una actividad diplomática clásica destinada a garantizar los suministros según su origen, la problemática de la seguridad del suministro, tanto en el nuevo marco del Tratado de Lisboa como en el anterior, continuará planteando a la UE la cuestión central de la coherencia de su política energética ⁽²⁵⁰⁾.

Es evidente que para cumplir estos objetivos y alcanzar una verdadera política energética común, se requiere un compromiso político decidido para actuar de forma conjunta y coordinada, que supere la actuación bilateral entre países en aras de construir intereses comunes en el ámbito energético. Además de dicho compromiso, se requiere incrementar las inversiones, adoptar marcos normativos más transparentes y armonizados, así como superar la fragmentación entre los mercados, favoreciendo las interconexiones entre los países que superen las desconfianzas y que deriven hacia una progresiva pérdida de la soberanía energética por parte de los Estados, lo que parece en el momento presente además de necesario, irrenunciable ⁽²⁵¹⁾. Todo ello además,

⁽²⁴⁹⁾ Sobre esta cuestión cfr. URREA CORRES, M.: “La política energética de la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 150, *Seguridad, modelo energético y cambio climático*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid 2011, pp. 136-139.

⁽²⁵⁰⁾ Cfr. VEYRENC, T.: “Un nouveau paradigme pour la politique énergétique européenne? (2ème partie)”, *Questions d’Europe*, nº 163, Fondation Robert Schuman 15 mars 2010, p. 4.

⁽²⁵¹⁾ Cfr. MARÍN QUEMADA, J.M.: “Política energética en la UE...”, *op. cit.*, p. 72.

teniendo en cuenta el carácter estratégico que presenta el sector energético lo que requerirá, sin duda, una mayor integración entre la política energética y la política exterior.

■ EL FACTOR ENERGÉTICO EN LAS RELACIONES BILATERALES UE-RUSIA

■ Las relaciones energéticas UE-Rusia: ¿hacia una mayor dependencia?

Si tenemos en cuenta el total de las exportaciones de gas, petróleo y electricidad, Rusia es ya el primer exportador mundial de energía, tras haber superado la caída considerable en la producción de hidrocarburos que se produjo tras la desintegración de la Unión Soviética. Si centramos nuestra atención en el petróleo, Rusia, con unas reservas mundiales del 6%, es el tercer productor, tras Arabia Saudí y Estados Unidos, y el segundo exportador mundial ⁽²⁵²⁾. En el sector gasístico, Rusia ocupa un lugar todavía más privilegiado, pues con un 32% de las reservas mundiales, Rusia es el primer productor y el primer exportador mundial de gas ⁽²⁵³⁾.

El sector energético ruso, ha sido, tras los procesos de privatización iniciados por Boris Yeltsin, objeto de un progresivo control estatal que ha afectado principalmente al gas, a través de la sociedad Gazprom ⁽²⁵⁴⁾ y en menor medida al sector del petróleo. El nuevo poder energético que ha concentrado Rusia ⁽²⁵⁵⁾ se ha visto favorecido tanto por la escalada de precios de los últimos años, como por la percepción de la escasez de fuentes de suministro, en particular

⁽²⁵²⁾ Con una producción total de 478 millones de toneladas de petróleo en el año 2005, Rusia se situó en el segundo lugar del ranking de países exportadores, justamente por detrás de Arabia Saudí. Cfr. DUBIEN, A.: "Énergie: l'arme fatale du Kremlin", *Politique internationale*, n° 111, Primavera 2006, p. 1.

⁽²⁵³⁾ Cfr. LOCATELLI, C.: "Gazprom contraint par son environnement pourra-t-il, sans réforme, assurer le développement de l'industrie gazière russe? *LEPII-EPE, CNRS*, janvier 2007, p. 2.

⁽²⁵⁴⁾ Gazprom controla actualmente el 25% del total de las reservas de gas mundiales y el 94% del gas natural ruso. Gazprom posee igualmente la totalidad de la infraestructura del transporte del gas en Rusia, que supone una red de 144.000 Kms de gasoductos, siendo además la única empresa autorizada legalmente para vender gas fuera de las fronteras rusas. Desde el año 2005 el Estado ruso es su accionista mayoritario, con la mitad más una de las acciones, siendo el 7,45% del capital controlado por accionistas no-residentes en Rusia, como la alemana E.ON. Se trata de la mayor empresa rusa, y la tercera del mundo, que está presente en otros sectores de la energía, como la electricidad, el petróleo, la petroquímica o la nuclear, cuya plantilla alcanza alrededor de los 300.000 empleados. Cfr. PAILLARD, CHA.: "Gazprom: mode d'emploi pour un suicide énergétique". *Russie.Nei.Visions*, n° 17, mars 2007, pp. 10-12.

⁽²⁵⁵⁾ Que puede verse incrementado con la explotación de la plataforma rusa del mar Ártico, que atesora importantes reservas de petróleo y gas, en particular de una zona de 125.000 Km, situada en el mar de Kara, para lo cual la compañía rusa Rosneft y la británica BP constituirán una empresa mixta en el período de dos años. Cfr. <http://www.bp.com>

de petróleo, por parte de los “voraces” Estados emergentes, principalmente China y en menor medida, India. Ello ha determinado que Rusia, consciente de esta posición privilegiada ⁽²⁵⁶⁾, utilice su creciente poder energético como un instrumento de primer orden en las relaciones con otros actores internacionales ⁽²⁵⁷⁾, en particular con la UE.

En efecto, Rusia es el primer suministrador de gas de la UE, y el segundo suministrador de petróleo, situándose la dependencia energética total de los veintisiete en el año 2000 en un 46,7%, porcentaje con tendencia a subir, ya que si no se toman medidas al efecto, la tasa de dependencia ascenderá hasta el 62,9% en el año 2020, según algunas previsiones ⁽²⁵⁸⁾.

En cualquier caso, la vulnerabilidad, por su dependencia, de la UE frente a los suministros rusos, varía por productos, siendo mayor en el caso del gas, y también por países, destacándose al respecto tres grupos diferenciados ⁽²⁵⁹⁾: el primero, formado por aquellos países cuyas importaciones de gas procedentes de Rusia suponen, como mucho, el 15% del total de sus importaciones, como

⁽²⁵⁶⁾ El sector energético es considerado por Rusia como estratégico tanto para su seguridad nacional como para su política exterior. Concretamente, el sector de hidrocarburos genera más del 25% del PIB ruso, el 40% de los ingresos del Estado, además de la mayor parte de las divisas, con lo cual subsidia indirectamente a otros sectores como la agricultura o la industria. Cfr. ISBELL, P.: “El ‘gran creciente’ y el nuevo escenario estratégico en Eurasia”, *Política Exterior*, n° 110, marzo/abril 2006, p. 111.

⁽²⁵⁷⁾ Tras la llegada al poder de Vladimir Putin en el año 2000, el control del sector energético, y más particularmente de la renta de los hidrocarburos, se convirtió en un objetivo prioritario del proyecto político del nuevo presidente ruso. Más allá de la relativa inoperancia de los instrumentos tradicionales de la potencia rusa, en particular su fuerza militar, Rusia intenta volver a encontrar una posición preponderante en la escena internacional a través de su potencialidad energética en el marco de una estrategia global. Cfr. DUBIEN, A.: “Énergie: l’arme fatale...”, *op. cit.*, p. 1.

⁽²⁵⁸⁾ Cfr. MIHOV, M.: “Le rôle fondamental de la sécurité énergétique dans l’action extérieure de l’Union européenne. L’exemple de la zone de la mer Noire”, *Actualités de la Russie et de la CEI*, n° 1, juin 2007, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, p. 1.

⁽²⁵⁹⁾ SÁNCHEZ ANDRÉS, A.: “La interdependencia energética ruso-europea”. *Real Instituto Elcano*. DT N° 25/2007, de 8-6-2007, pp. 2 y s.s.

Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Irlanda, Reino Unido, Portugal, España ⁽²⁶⁰⁾ y Suecia; el segundo, formado por aquellos países cuyas importaciones se sitúan en una franja intermedia del 20-40% del total de sus importaciones de gas, como Francia (23,5%), Italia (31,7%) y Alemania (40,3%); y el tercero, formado por aquellos países con una dependencia muy alta, ya que sus importaciones de gas ruso, suponen más del 50% del total, como Austria, República Checa, Grecia, Hungría, Polonia, Rumania y Eslovenia. Dentro de este último grupo, podríamos distinguir un subgrupo formado por aquellos países cuya dependencia es total al proceder todas sus importaciones de gas de Rusia, como Bulgaria, Finlandia, Letonia, Lituania y Eslovaquia.

⁽²⁶⁰⁾ El caso de España es diferente pues en la actualidad no importa gas ruso, siendo su dependencia marcadamente elevada del gas argelino, que representa el 34% del total que se consume en nuestro país, a pesar de contar con otros trece países proveedores. El reciente conflicto con Argelia a raíz del contencioso entre la compañía suministradora argelina Sonatrach y la española Gas Natural Fenosa, ha vuelto a poner de manifiesto la alta dependencia de España respecto al gas argelino. El laudo dictado por la Corte de Arbitraje de París en el mes de agosto de 2010 –cuya aplicación ha sido suspendida cautelarmente por el Tribunal Federal de Suiza hasta que se pronuncie sobre el fondo del asunto– por los precios de suministro de gas de la citada compañía argelina a Gas Natural Fenosa, establece que ésta deberá pagar cerca de 1.500 millones de euros en concepto de revisión de las tarifas de los años 2007 a 2009, reconociendo a Sonatrach el derecho a subir los precios en el futuro hasta un 30%, repercutiendo sobre la competitividad de las empresas y sobre el conjunto de la economía española al incrementar la factura energética y el déficit exterior. La elevada dependencia española del gas argelino se verá incrementada con la próxima entrada en funcionamiento del gasoducto Medgaz –que transportará gas desde el yacimiento argelino de Hassi R'Mel hasta Almería– llegando hasta el 50%-55% del total. En efecto, la capacidad inicial de Medgaz (consorcio formado por Sonatrach: 36% -con derecho de veto al tener más del 25%-; Iberdrola: 20%; Endesa: 12%; Cepsa-Total: 20% y GDF Suez: 12%) será de 8.000 millones de m³ anuales, que supone casi la quinta parte del consumo total de España que se sitúa en torno a los 36.000 millones de m³. Si a los 8.000 millones que reportará inicialmente Medgaz, sumamos los 9.000 millones que actualmente inyecta Sonatrach al gasoducto Magreb-Europa, que vende a Gas Natural Fenosa, el resultado es que el mercado español estará controlado aproximadamente en un 50% por el proveedor argelino, superando incluso a la que Alemania tiene respecto de Gazprom (37%). La actual regulación interna española, que establece en el 50% el límite máximo de suministro de gas procedente de un solo país, debería ser revisada para rebajarla hasta el 30%, lo que unido a la posibilidad de que España importase mucho más gas natural licuado por barco (que resulta un 30% más barato que por gasoducto, debiendo ser después regasificado) podría dar a nuestro país un mayor margen de negociación con Argelia. Por otra parte, la ampliación de la interconexión de las redes gasísticas españolas con Europa a través de Francia (actualmente tan sólo del 5%), posibilitando que España pudiera convertirse en un transmisor del gas procedente del Magreb hacia Europa, sería igualmente muy positivo para reducir la vulnerabilidad que presenta actualmente nuestro país en este sector. La interconexión de las redes gasísticas con Francia, aumentaría la seguridad energética española y reduciría su vulnerabilidad ante un eventual corte de suministro de gas del Norte de África, que en caso de afectar también a Francia, posibilitaría una respuesta común por parte de la Unión Europea. Sobre las repercusiones para España de una mayor seguridad energética europea, Cfr. MARÍN, J.M.; ESCRIBANO, G.: "Seguridad energética en la UE: implicaciones para España", *Energía. Una visión económica*, Madrid, 2008, pp. 133-164.

Las consecuencias que se derivan de estos datos merecen ser comentados pues afectan a dos cuestiones de gran calado: en primer lugar que los tres países de dependencia media (Francia, Italia y Alemania) acaparan tradicionalmente casi la mitad de las exportaciones totales de gas ruso, pudiendo hablarse en estos tres casos más de interdependencia económica que de dependencia energética, ya que más de la quinta parte del total de las importaciones rusas proceden de estos tres países. En segundo lugar, que estos países han adoptado acuerdos bilaterales con Rusia para reducir su vulnerabilidad, actitud que de alguna forma hipoteca la posición uniforme de toda la Unión Europea en este ámbito. En cambio en los países de fuerte dependencia y gran vulnerabilidad, por no existir un alto nivel de intercambios que amortigüe aquella, el debate en torno a la construcción de una política energética de la UE y sobre una posición común frente a Rusia en esta materia, está mucho más presente.

Conviene señalar, no obstante, que la dependencia energética de la UE respecto a Rusia está condicionada por otros tres factores. En primer lugar, por el hecho de que el suministro de gas por parte de Rusia solamente se realiza a través de gasoductos, con lo cual la búsqueda de clientes alternativos por parte de aquella constituye una tarea larga y compleja que exige la construcción de nuevas redes de gasoductos. En segundo lugar, por el hecho de que dicho suministro se realiza en buena parte a través de gasoductos que atraviesan países no miembros de la UE, como Ucrania y Bielorrusia, con los cuales se han generado diversos conflictos en los últimos años. En tercer lugar, por el hecho de que una parte de los suministros proceda de otros países, diferentes de Rusia, pero también aparecidos como consecuencia de la desintegración soviética, destacando los países de la región del Cáucaso y de Asia Central.

■ El Tratado sobre la Carta de la energía de 1994 y los límites del “diálogo energético” iniciado en el año 2000

Con el objetivo de instaurar una cooperación en el sector energético con los países de Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética, la Comisión propuso en 1991 adoptar una Carta Europea de la Energía, que tras un breve período de negociación, fue firmada en La Haya el 17 de diciembre de 1991. El documento final constituía básicamente una declaración de intenciones, sin valor jurídico vinculante, razón por la cual sus 51 signatarios acordaron negociar la adopción de un instrumento vinculante, el Tratado sobre la Carta de la Energía, cuyo objetivo principal sería fomentar la cooperación Este-Oeste en materia energética abarcando las cuestiones relativas al comercio, el tránsito y las inversiones.

Concluidas las diversas rondas de negociaciones multilaterales, el Tratado sobre la Carta de la Energía y el Protocolo sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales, fueron firmados en Lisboa el 17 de diciembre de 1994, por un total de cuarenta y dos Estados, siendo la mayoría de ellos los Estados miembros de la UE, la mayor parte de los países entonces candidatos, así como la práctica totalidad de los miembros de la Comunidad de Estados Independientes, además de otros Estados, como Australia, Islandia, Noruega, Turquía o Suiza ⁽²⁶¹⁾. Su entrada en vigor se produjo en 1998, tras haber sido ratificada por la mayor parte de los Estados signatarios con las notables excepciones de Rusia, Bielorrusia y Noruega, entre otras.

El tratado se destina al fomento de la cooperación internacional en el ámbito energético entre los países europeos y otros países industrializados con el fin de desarrollar el potencial energético de los países de Europa Central y Oriental así como de asegurar el suministro energético a la UE. En este sentido se incorporan disposiciones relativas a la aplicación de las normas de la OMC en materia de comercio de productos energéticos ⁽²⁶²⁾, a conceder mayor seguridad a las inversiones contra las nacionalizaciones o al tránsito de tales productos y a la solución de diferencias que pueda surgir entre las Partes.

El tránsito de las materias y productos energéticos constituye, junto a las inversiones, una de las cuestiones más espinosas del Tratado. En este sentido su artículo 7,1 proclama que las Partes “tomarán las medidas necesarias para facilitar el tránsito... con arreglo al principio de libre tránsito y sin establecer distinciones en cuanto al origen, destino o propiedad de dichas materias y productos energéticos ni discriminaciones en cuanto a precios basadas en tales distinciones, y sin imponer demoras, restricciones o recargos injustificados”. El hecho de que la expresión “facilitar el tránsito” fuera considerada como poco clara, determinó que la Conferencia de la Carta sobre la Energía propusiera, en el año 2000, la adopción de un Protocolo sobre el tránsito, que provocó desencuentros entre la UE y Rusia ⁽²⁶³⁾.

Uno de los principales puntos de divergencia entre la UE y Rusia en materia energética radica precisamente en la negativa de ésta a ratificar dicho tratado ante la insistencia comunitaria, que percibe en dicho instrumento una fuente de mayor seguridad ante la creciente dependencia energética de Rusia. Las razones de ésta para no ratificarlo son de diversa índole y calado. En primer lugar, Rusia alega que se trata de un tratado adoptado en un momento muy

⁽²⁶¹⁾ Las Comunidades Europeas firmaron igualmente el Tratado sobre la Carta de la Energía en la misma fecha. Otros Estados la firmaron más tarde, como Bosnia-Herzegovina, el 14 de junio de 1995; Hungría, el 27 de febrero de 1995; Japón, el 16 de junio de 1995; Lituania, el 5 de abril de 1995; la República Checa, el 8 de junio de 1995; Turkmenistán, el 14 de junio de 1995 y Uzbekistán, el 5 de abril de 1995. Estados Unidos se retiró de las negociaciones en 1993.

⁽²⁶²⁾ A través de una modificación introducida en 1998.

⁽²⁶³⁾ Cfr. BELYI, A.V.: “La posición rusa con respecto al Tratado sobre la Carta de la Energía”, *Real Instituto Elcano, ARI* n° 98/2009, de 25-9-2009, p. 4.

diferente al actual que ya no responde a las necesidades presentes y, además, que no ha sido firmado por otros productores importantes como Estados Unidos y Canadá, ni ratificado por Noruega, lo que demostraría en opinión de las autoridades rusas que la Carta beneficia a los consumidores pero no a los productores. En segundo lugar, la ratificación de la Carta permitiría un mayor apertura del sector energético ruso a las inversiones extranjeras lo que para Rusia implicaría el final del monopolio de Gazprom ⁽²⁶⁴⁾, siendo, por otra parte, la actitud hostil de Polonia y Ucrania elementos suficientes para rechazar, además, el Protocolo sobre el tránsito.

La ratificación por parte de Rusia de la Carta y del Protocolo, permitiría a las empresas europeas utilizar las redes de transporte rusas y con ello comprar directamente el gas a las repúblicas centroasiáticas sin depender de la mediación de Gazprom, lo que evidentemente no interesa a Rusia, que además alega que el citado Protocolo no le facilitaría el acceso a las redes de tránsito de la UE ⁽²⁶⁵⁾. Realmente la carencia de una verdadera libre competencia en el sector energético ruso, con Gazprom, Transneft y Rosneft dominando el escenario desde la exploración, explotación y producción, hasta el transporte y la distribución, constituye el principal obstáculo a la ratificación de la Carta por parte Rusia y para su aplicación en gran parte de Eurasia, a pesar de que contribuiría a incrementar la inversión en el sector energético, y, con ella, la producción.

Tras la crisis gasística de enero de 2009, Rusia propuso a la UE revisar el Tratado sobre la Carta de la Energía, desde una posición que tuviera en cuenta no sólo los intereses de los países consumidores, sino también de los países productores y de tránsito. La propuesta rusa ⁽²⁶⁶⁾, que se configura como una alternativa al Tratado existente, incluye principios y prácticas ya aceptados con anterioridad como la soberanía sobre los recursos naturales, la transparencia, el acceso a las tecnologías, la garantía de un acceso no discriminatorio a los mercados y el intercambio de información, entre otros. La propuesta se destina, además, a ampliar el Tratado a las grandes potencias energéticas, como Estados Unidos, Canadá, China, India y Noruega, así como a la inclusión de otras fuentes de energía además del petróleo y el gas, como la nuclear, la eléctrica o el carbón, siendo, asimismo, destacable que la propuesta se centra igualmente en los conflictos de tránsito y en los posibles mecanismos de solución. Aunque la propuesta no introduce cambios verdaderamente revolucionarios, dirigiéndose básicamente a evitar el monopolio de la UE en la creación de

⁽²⁶⁴⁾ Si el agotamiento de los yacimientos actuales se confirma, parece inevitable algún tipo de compromiso que permitiría una flexibilización del Gobierno ruso en el monopolio de Gazprom sobre la red de gasoductos, a cambio de una mayor participación de las compañías no sólo europeas, sino también americanas, japonesas y chinas en la explotación de los nuevos yacimientos. Cfr. PERRET, Q.: "L'Union européenne et la Russie", *Fondation Robert Schuman. Questions d'Europe*, n° 35, p. 7.

⁽²⁶⁵⁾ Debido a la denominada cláusula REIO (Regional Economic Integration Organisation), que permitiría a la UE alegar la normativa comunitaria para evitar el acceso de terceras partes a sus redes de tránsito.

⁽²⁶⁶⁾ El texto íntegro de la propuesta puede consultarse en <http://www.kremlin.ru>

normas y prácticas internacionales en materia energética, las posibilidades de que prospere en la actualidad son realmente escasas ⁽²⁶⁷⁾.

Por otra parte, conviene señalar que con el objetivo de dotar de una mayor fluidez a los contactos entre ambas Partes en materia energética y reconociendo la mutua dependencia en este ámbito, Rusia y la UE decidieron lanzar el “diálogo energético”, con ocasión de la cumbre de París celebrada en octubre de 2000. Dicho diálogo, establecido en el marco del Acuerdo de asociación y cooperación, se dirige a la creación de una “asociación energética UE-Rusia”, que cubre el gas, el petróleo, la electricidad y la energía nuclear y que se encamina a analizar todas las cuestiones relacionadas con el sector, incluyendo la racionalización de las infraestructuras de producción y transporte, la seguridad tanto en la oferta como en la demanda, las posibilidades de inversiones europeas y la cooperación para el ahorro de energía.

El diálogo energético ha producido algunos avances parciales, como la creación de un Consejo permanente de asociación de ministros de energía, cuya primera reunión se celebró en octubre de 2005 contribuyendo de esta forma a dotar al diálogo de una cierta dimensión política e institucional, o la adopción de determinados acuerdos para la determinación de ciertos proyectos de infraestructuras, permitiendo además la discusión de temas de interés común, como el comercio de materiales nucleares, la utilización limpia del carbón o los contratos de suministro de largo plazo, así como la adopción de programas piloto. Sin embargo, el diálogo ha mostrado sus limitaciones al no trascender, en la mayoría de las ocasiones, de esta fase aproximativa de discusión de los temas y sin mostrar su eficacia con ocasión de las crisis de 2006 y, en especial, de 2009.

Las complejas relaciones de Rusia con los países de tránsito y sus consecuencias para la seguridad energética de la UE

El hecho de que, como ya advertimos, aproximadamente el 80% del gas que suministra Rusia a la UE pase por Ucrania, y que durante los últimos años, en particular desde el cambio político acaecido tras la denominada revolución naranja, las relaciones ruso-ucranianas se hayan vuelto mucho más complejas, constituye sin lugar a dudas un condicionante de primer orden para la seguridad energética europea.

La complejidad de tales relaciones que incluye factores políticos, geoestratégicos, económicos y comerciales, se ha convertido en los últimos años en la principal amenaza para la seguridad energética de la UE, dada además la opacidad y secretismo que caracterizan las negociaciones entre la rusa Gazprom y la ucraniana Naftogaz en torno al precio del gas y a otras cuestiones conexas como el canon de tránsito que la primera debe pagar a la

⁽²⁶⁷⁾ Cfr. BELYI, A.V.: “La posición rusa con respecto al ...”, *op. cit.*, p. 5.

segunda. Mientras que las relaciones gasísticas entre Gazprom y las empresas energéticas europeas se rigen por contratos a largo plazo (entre 20 y 25 años) que fijan el precio de forma clara, asociándolo al precio del petróleo, Rusia y Ucrania los han fijado anualmente, lo que ha generado una fuente de incertidumbre e inseguridad no sólo para ambas partes, sino también, y de forma progresiva, para la UE, como ha podido comprobarse durante los últimos años.

En efecto, a la crisis de principios de enero de 2006, que supuso la caída del flujo gasístico hacia la UE, atribuida por Rusia al “pillaje” de Ucrania en las líneas de aprovisionamiento que atraviesan Ucrania camino de Europa Occidental, o a la acontecida al año siguiente con Bielorrusia, se sumó, a principios de enero de 2009, la ruptura completa del suministro de gas ruso hacia la UE, a través de Ucrania, provocando una grave situación que duró casi tres semanas, en plena ola de frío polar.

A la tensión generada durante los últimos meses de cada año por las negociaciones ruso-ucranianas por fijar las condiciones gasísticas que habrán de regir a partir de principios del año siguiente, en esta ocasión se añadían nuevos elementos que incrementaban peligrosamente la tensión habitual. Por una parte, Gazprom había denunciado en los meses anteriores al estallido de la crisis, la existencia de una deuda de Naftogaz y/o de la intermediaria RosUkrEnergó, participada en un 50% por Gazprom, de 2.000 millones de dólares por la compra de gas durante los últimos meses y por las multas generadas por tales impagos. Naftogaz sólo reconoció una parte de dicha deuda, 1.200 millones de dólares, y procedió a su cancelación, originando, a su vez, el reclamo de la parte restante por Gazprom.

Por otra parte, unos meses antes de estallar la crisis, los primeros ministros ruso y ucraniano, se habían comprometido a concluir un acuerdo con el fin de normalizar sus relaciones gasísticas tomando como referencia los precios europeos en un plazo de tres años. De esta forma, al finalizar dicho plazo, el precio del gas ruso vendido a Ucrania sería el mismo que el exportado a los países comunitarios, descontando el canon de tránsito por territorio ucraniano.

Sin embargo, el acuerdo no llegó a adoptarse y las desavenencias en torno al precio del gas para el año 2009 continuaron a lo largo de la última parte del año 2008. Mientras Rusia reclamaba un precio de 250 dólares por 1000 m³, frente a los 179,5 vigentes en aquel momento, por su parte, Ucrania, proponía un precio de 235 dólares, con la condición de que el precio de tránsito del gas se incrementara de 1,7 a 1,8 dólares por cada 100 Kms y 1000 m³ ⁽²⁶⁸⁾.

⁽²⁶⁸⁾ Cfr. EYL-MAZZEGA, M.A.: “La crise du gaz entre l’Ukraine et la Russie: un prétexte commercial pour une véritable guerre du gaz qui humilie l’Europe”, *Lettre n° 377*, Fondation Robert Schuman, 12 enero 2009, p. 2.

Ante la falta de un acuerdo que estableciera el marco jurídico para las relaciones gasísticas bilaterales para el año 2009 ⁽²⁶⁹⁾, Gazprom empezó a reducir los suministros a Ucrania a principios de enero hasta su total suspensión a partir del 7 de enero de 2009. Los Estados europeos empezaron a notar progresivamente la disminución de los flujos hasta la totalidad en algunos casos, lo que produjo una situación de crisis sin precedentes, tanto por su dimensión, como por su duración, mucho más extensa que la acontecida en 2006.

Gazprom, con su decisión de cortar el suministro a Ucrania y a la UE ⁽²⁷⁰⁾ a partir de la citada fecha, decidió de acuerdo con el gobierno ruso solucionar el conflicto de la forma más contundente posible sin optar por una salida negociada, en el marco de la solución de controversias de naturaleza comercial. Sin embargo, todo parece abonar la tesis de que el conflicto no era solamente comercial sino político, pues Rusia manejó la crisis intentando debilitar a Ucrania en todo momento mostrándolo como un país poco fiable que además de no pagar sus deudas se dedicaba a “robar” el gas de tránsito hacia la UE. Es evidente que con este discurso Rusia pretendía un doble objetivo, a pesar de las cuantiosas pérdidas económicas que la crisis reportaba para Gazprom: por un lado justificaba la necesidad de buscar alternativas al paso por Ucrania, potenciando sus mencionados proyectos North Stream, ya en construcción, y, en particular, South Stream, como vías “seguras” hacia la UE, en detrimento de la “insegura” Ucrania. Por otro lado, debilitando a dicho país, Rusia intentaba evitar igualmente el acercamiento de Ucrania a las estructuras occidentales, especialmente a la OTAN.

El acuerdo finalmente alcanzado el día 17 de enero entre los primeros ministros de Rusia y Ucrania, y firmado el día 19 (de carácter secreto aunque ciertas cláusulas fueron filtradas a los medios), establecía como objetivo alcanzar progresivamente los precios de mercado europeos y fijaba un precio medio en 2009 de 228,8 dólares, revisable cada tres meses, siendo en un primer momento de 360 dólares (lo que implicaba la rebaja de un 20% en relación con el precio de mercado), debiendo descender posteriormente por su conexión a los precios del petróleo que se encontraban en aquel momento en caída libre, manteniendo el canon de tránsito de 1,7 dólares por cada 100Kms y 1000 m³ ⁽²⁷¹⁾.

⁽²⁶⁹⁾ Conviene señalar al efecto que Ucrania, importante consumidor de gas que depende en el 65% (lo que supone alrededor de 50.000 millones de m³ anuales) de las importaciones de gas ruso o controladas por Rusia, pagaba un precio, en 2008, de 179,5 dólares por 1000 m³ (cuando el precio medio pagado por la UE oscilaba entre 400 y 450 dólares) y a su vez cobraba un precio de tránsito a Gazprom de 1,7 dólares por 1000 m³ y 100 Kms (cuando el precio medio europeo se encuentra alrededor de 4,5 dólares). *Ibid.*, p. 1.

⁽²⁷⁰⁾ Una docena de países europeos, entre los que se encontraban algunos países miembros de la UE, como Bulgaria, Eslovaquia y Hungría, dejaron de recibir gas y otros cinco, entre los que figuraban Alemania, Francia e Italia, sufrieron reducciones significativas en su abastecimiento.

⁽²⁷¹⁾ Otro de los puntos fundamentales del acuerdo, fue la desaparición de la empresa intermediaria RusUkrEnergo, lo que supone el entendimiento directo entre Gazprom y Naftogaz. Por otra parte, Gazprom se comprometió igualmente a vender a Naftogaz 11.000 millones de m³ a un precio reducido de 153,9 dólares los 1000 m³. Cf. EYL-MAZZEGA, M.A.: “The gas crisis between Ukraine and Russia: a major challenge for Europe”, *European Issues*, n° 125, Fondation Robert Shuman, 26 de enero de 2009, pp. 4 y 5.

El hecho de que el acuerdo se alcanzara casi tres semanas después del inicio de la crisis, evidenció, una vez más, la vulnerabilidad de la seguridad energética de la UE. De nada o de muy poco sirvieron las presiones de la Unión para que la crisis se solucionara rápidamente⁽²⁷²⁾, ni tampoco el hecho constatable de que según los contratos vigentes entre Gazprom y las empresas gasísticas europeas, aquélla es responsable del tránsito del gas a través de Ucrania hasta su frontera occidental desde donde debe ser transferido a los países de la UE. Dado que no existe contrato alguno entre la ucraniana Naftogaz y las empresas europeas, si el gas no llega a éstas, el responsable es Gazprom. A pesar de ello, Rusia manejó la crisis a su conveniencia sabedora de que la UE necesita su gas y de que actualmente no existe ni competencia ni alternativa, lo que inexorablemente condiciona y debilita la posición comunitaria.

Sin embargo, la lectura de la crisis no debe hacerse de acuerdo con los intereses rusos que pasan por la necesidad imperiosa de construir alternativas al paso por Ucrania a través de North Stream y South Stream, como parece deducirse de algunas actitudes de determinados mandatarios europeos que, en aras a una mayor seguridad energética, “comprenderían” la conveniencia de evitar el paso mayoritario del gas ruso por Ucrania con el fin de diversificar las vías de tránsito. Conviene, no obstante, advertir que la seguridad energética no sería en este caso mayor pues la fuente de suministro seguiría siendo únicamente la rusa, por lo que aquélla sólo se incrementaría por la apertura de un nuevo itinerario de distribución y una fuente alternativa para los aprovisionamientos de gas a Europa que representa el llamado “Corredor del Sur”, cuyo proyecto más avanzado es Nabucco, al margen de la necesaria modernización del sistema de transmisión de gas ucraniano.

⁽²⁷²⁾ Tampoco sirvió el intento de la UE de presentar el conflicto como estrictamente comercial y bilateral entre Rusia y Ucrania, erigiéndose al efecto como árbitro entre las partes. Cf. *EU Declaration on the Russia/Ukraine problem and energy security*. Council of the European Union. Párrafo, 8 January 2009, 5104/09 (Presse 4). Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>. Por otra parte, conviene señalar que un equipo formado por veintidós observadores de la UE se desplazó a Ucrania para verificar que el gas ruso era transportado a través del territorio ucraniano hacia Europa. Además de los observadores europeos el equipo de vigilancia estuvo integrado por representantes de Gazprom y de Naftogaz, de los ministerios de Energía de Ucrania y Rusia, así como por expertos independientes y representantes de las compañías europeas consumidoras de gas ruso.

■ LAS ALTERNATIVAS POSIBLES A LA SITUACIÓN ACTUAL. LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE SUMINISTRO Y LA INTENSIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN CON OTROS PRODUCTORES

■ La diversificación de las relaciones energéticas de la UE: los instrumentos y los proyectos de conexión exterior

La escasa inversión que Rusia dedica tanto a la producción, como al transporte y la distribución de los productos energéticos, sectores necesitados de ingentes inversiones que dicho país por sí sólo no puede asumir -a pesar de lo cual el Gobierno ruso no favorece la inversión occidental en su sector energético- junto a otros factores como el incremento del consumo interior ruso, determinan un escenario poco halagüeño para la UE, que ésta deberá conjurar, en particular, a través de la diversificación de las fuentes de suministro.

Pero es igualmente esencial que al mismo tiempo se intensifique la cooperación energética de la UE con otros terceros países, con el fin de favorecer la seguridad en el abastecimiento diversificando el tipo de energía, el país de origen y el país de tránsito. En efecto, la situación geográfica de la UE es privilegiada, por su singularidad, al estar rodeada, como ya advertimos, de zonas que atesoran la mayor parte de los recursos mundiales de hidrocarburos: Mediterráneo, Mar Negro, Mar Caspio, Oriente Medio y las regiones del Golfo, además de Rusia y del Norte de Europa (Noruega). La UE está intensificando su cooperación con todos ellos con el objetivo de crear a su alrededor una amplia red de países que compartan los principios y normas derivados del mercado interior ⁽²⁷³⁾. Los instrumentos para alcanzar tales objetivos son diversificados y van desde los acuerdos bilaterales existentes y futuros con países productores de energía

⁽²⁷³⁾ La UE ha compatibilizado la progresiva armonización del sector energético interno con la "exportación" también progresiva de sus propias normas en este sector a los países de su más próxima vecindad, ya sea a través de marcos multilaterales o de relaciones bilaterales en el contexto de la PEV, con el objetivo de crear una zona normativa común en esta materia. En su intento de promover reformas liberalizadoras en el sector del gas de los países vecinos, la UE ha logrado una convergencia progresiva en dicho sector en sus relaciones con algunos de sus vecinos, como Turquía, Ucrania, Moldova, Georgia o Marruecos. En cambio, los casos de Rusia y de Argelia son diferentes pues han quedado al margen de este modelo de integración gradual, siendo sus relaciones con la UE en este sector articuladas en torno a normas negociadas bilateralmente o, en el mejor de los casos, en torno a normas internacionales. Cfr. HERRANZ A.; ZAPATER, E.: "A toda luz y a medio gas: relaciones energéticas entre la Unión Europea y su entorno próximo", en BARBÉ, E. (Dir.): *La Unión Europea más allá de sus fronteras. ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?*. Tecnos, Madrid, 2010, pp. 68 y s.s.

y países de tránsito⁽²⁷⁴⁾, al refuerzo de la cooperación con otros importantes productores⁽²⁷⁵⁾ e incluso consumidores⁽²⁷⁶⁾.

La implementación y la supervisión de tales iniciativas deberá apoyarse de una forma integrada, en las políticas comercial, de desarrollo, medio ambiente y competencia de la UE. Según la Comisión Europea, el objetivo sería establecer unas relaciones energéticas de importancia estratégica con los vecinos de la UE y a tal efecto crear una red de corresponsales en materia energética para reaccionar con rapidez y eficacia en caso de que su seguridad energética se encuentre amenazada⁽²⁷⁷⁾.

Sin lugar a dudas, la diversificación de las fuentes de suministro constituye para la UE la mejor garantía de seguridad para su abastecimiento, proporcionándole al mismo tiempo una mejor posición estratégica en las relaciones con sus proveedores. Sin embargo, y por lo que respecta al gas, al menos dos riesgos planean sobre la tan necesaria diversificación: en primer lugar, la actuación que tendrá la recientemente creada Organización de Países Exportadores de Gas (OPEG), que incluye también a Rusia; y en segundo lugar, la posición privilegiada que ésta detenta para asegurarse el control del suministro de gas de los países de Asia Central a Europa, lo que tiene implicaciones directas en la viabilidad del proyecto europeo Nabucco, dando ventajas a su competidor, el proyecto ruso, South Stream, como analizaremos posteriormente.

217

La UE debe conjurar ambos peligros con los instrumentos de que dispone, en particular intensificando la cooperación tanto con los países productores como con los países de tránsito en todos los ámbitos en los que la Unión presenta “puntos fuertes”, promoviendo una serie de políticas para estimular las reformas, fomentar la estabilidad y potenciar el desarrollo y la cooperación con tales países, como la “iniciativa de Bakú”; el programa INOGATE; el programa TRACECA; la cooperación en la construcción de infraestructuras energéticas; la iniciativa “sinergia Mar Negro” o la más reciente estrategia de la UE para una nueva asociación con Asia Central⁽²⁷⁸⁾.

⁽²⁷⁴⁾ Como el Acuerdo de Asociación y Cooperación con Rusia; el Memorándum de Acuerdo con Ucrania sobre cooperación en materia de energía; los Acuerdos de Asociación con los Países Mediterráneos; los Planes de Acción de la Política Europea de Vecindad; los Memorándums de Acuerdo previstos con Argelia, Azerbaiyán y Kazajistán; la Cooperación energética Euromed; la iniciativa de Bakú y el diálogo en materia de energía CE- Noruega.

⁽²⁷⁵⁾ Como la OPEP y los países de América Latina y África que están incrementando su producción de hidrocarburos.

⁽²⁷⁶⁾ Como Estados Unidos, China e India

⁽²⁷⁷⁾ Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas. *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. Relaciones exteriores en materia de energía...*, doc. cit., p. 6.

⁽²⁷⁸⁾ Para una mayor concreción de tales iniciativas, vid. BLANC ALTEMIR, A.: “La seguridad energética en las relaciones Unión Europea-Federación Rusa”. *Revista de Estudios Europeos*, nº 52, 2009, pp. 217-219.

En esta línea de acción, la UE ha definido los grandes proyectos de interconexión y conexión exterior que se consideran esenciales para garantizar su seguridad energética. Entre ellos figura, además de los ya señalados, el proyecto Anillo Mediterráneo, en la medida en que esta región, considerada como área de abastecimiento, potencial mercado y zona de tránsito, forma parte de las políticas tanto de energía como de desarrollo de la UE.

Asia Central y Cáucaso: ejes primordiales de la seguridad energética de la UE

Si la diversificación de los suministros constituye una vía para incrementar la seguridad energética de la UE, es evidente que Asia Central, el mar Caspio y el Cáucaso constituyen ejes primordiales de la tantas veces señalada como estratégica seguridad energética europea. Ello se deriva del hecho de que la alternativa al tránsito por territorio ruso, pasa necesariamente, salvo otras posibles fuentes de suministro como Noruega o el Norte de África, por esas zonas. Así lo demuestra, para el petróleo, el único oleoducto existente actualmente, el BTC, que no transita por Rusia y que suministra aproximadamente un millón de barriles diarios a la UE. El oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC) constituye un ejemplo palpable de las posibilidades de interconexión de Europa con el Cáucaso Sur y el mar Caspio (Vid. Anexo, Mapa I), eludiendo de esta forma el paso por territorio ruso e incrementando notablemente la seguridad energética europea ⁽²⁷⁹⁾.

Algunas estimaciones consideran que esta región concentra una de las más importantes reservas de hidrocarburos del mundo, detrás del Golfo Pérsico y de Siberia. Con independencia de que las estimaciones difieren unas de otras y de que van cambiando a lo largo del tiempo, lo que es indiscutible es que la región atesora una enorme cantidad de reservas de gas y de petróleo ⁽²⁸⁰⁾. Por lo que respecta al gas natural, las reservas alcanzarían los 9,5 billones de metros

⁽²⁷⁹⁾ El oleoducto, que con 1.768 Kms de extensión (de los cuales, 443 Kms transcurren por Azerbaiyán, 249 Kms por Georgia y el resto, 1.076 Kms por Turquía) es el segundo más largo del mundo después del Druzhba, conecta el yacimiento petrolífero de Azeri-Chirag-Guneshli (que nutre principal, aunque no exclusivamente el oleoducto, a través de la terminal Sangachal, al sur de la capital azerbaijana), en la costa azerbaijana del mar Caspio, hasta el puerto turco de Ceyhan en el Mediterráneo, pasando por Bakú, capital de Azerbaiyán y Tbilisi, capital de Georgia. La ruta por Armenia era mucho más directa y menos costosa pero el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por el enclave de Nagorno-Karabaj, aún no resuelto, determinó que finalmente la ruta elegida fuera a través de Georgia. Sobre dicho conflicto, vid. BLANC ALTEMIR, A.: *Conflictos territoriales, étnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Tirant lo blanch, Valencia, 2004, pp. 177-211.

⁽²⁸⁰⁾ Cfr. MAÑÉ, A.: "Territorios ricos en hidrocarburos de Asia Central. ¿Países productores, enclaves exportadores o países de tránsito?", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 70-71, pp. 87-113.

cúbicos, casi el 50% más que Arabia Saudí, con una producción estimada para 2010 de alrededor de 250.000 millones de metros cúbicos, equivalente a la producción de Oriente Próximo. Por lo que se refiere al petróleo, aunque las reservas no son tan importantes como las relativas al gas, alcanzarían la cantidad de 40.000 millones de barriles, que en el horizonte de 2020 supondría doblar la producción actual hasta situarse en los cinco millones de barriles diarios ⁽²⁸¹⁾.

Sin embargo, la región presenta dos problemas importantes: en primer lugar porque al tratarse el Caspio de un mar cerrado, los hidrocarburos han de salir de la región a través de una red de oleoductos y gasoductos, cuyo trazado final no está todavía definitivamente diseñado. En segundo lugar, porque persiste el desacuerdo sobre el estatuto jurídico del mar Caspio, que tradicionalmente ha enfrentado las tesis del “mar interior”, defendida por Azerbaiyán y del “lago”, defendida por Rusia e Irán ⁽²⁸²⁾, aunque el acuerdo parcial de 2003 ha logrado algunos avances en la resolución del contencioso ⁽²⁸³⁾.

En la región del mar Caspio se encuentran actualmente unos veinte yacimientos en funcionamiento, aunque existen expectativas de explotación en otras 250 zonas, de las que se prevé que tan sólo en un 20% como máximo será posible la extracción por encontrarse la mayoría a gran profundidad, lo que no las hace económicamente rentables. Azerbaiyán, que ha completado las prospecciones en la totalidad de su territorio, extrajo 38.000 Tm diarias de petróleo en el año 2000 y las previsiones para el año 2010 alcanzan las 162.000 Tm diarias, lo que supone una cuota del 32% del total extraído en dicho mar. Por lo que respecta a Kazajstán, que ha realizado prospecciones en un 75% de su territorio, extrajo 81.800 Tm diarias de petróleo en el año 2000 y las previsiones para el año 2010 son de 270.000 Tm, lo que supone una cuota del 55% del total. Rusia alcanzaría una cuota del 8% y Turkmenistán del 5% ⁽²⁸⁴⁾.

Kazajstán es, después de Rusia, la más grande de las repúblicas ex soviéticas y el primer productor de petróleo de Asia Central. El 60% de las exportaciones kazajas son hidrocarburos y derivados con destino a China, Rusia y Alemania, principalmente. El incremento del precio del petróleo en los últimos cinco años, sumado a una agresiva política de desarrollo, han propiciado una subida media del PIB del 8% desde 2001. El país tiene un PIB cercano a los 135.000

⁽²⁸¹⁾ ISBELL, P.: “El “gran creciente” y el nuevo escenario energético en Eurasia”, *op. cit.*, p. 113.

⁽²⁸²⁾ Para un análisis de ambas posiciones, vid. BLANC ALTEMIR, A.: *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales...*, *op. cit.*, pp. 108-133.

⁽²⁸³⁾ El acuerdo fue adoptado entre Kazajstán, Rusia y Azerbaiyán, que se atribuyeron, un 27%, un 19% y un 10% respectivamente (en total un 66%). Turkmenistán e Irán quedaron fuera del acuerdo, principalmente por el hecho de que aquél incluía zonas reclamadas por varios Estados sobre las que no existe consenso.

⁽²⁸⁴⁾ SÁNCHEZ ANDRÉS, A.: “La seguridad energética rusa: entre Europa y China”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 17, Mayo 2008, p. 111.

millones de dólares, insuficiente para sus enormes reservas de petróleo y uranio, y para su peso estratégico como puente energético entre China, Rusia y Europa Occidental.

Además de abastecer el BTC al que inyecta petróleo que cruza el mar Caspio en buques cisterna, como ya ha quedado dicho, Kazajstán diversifica sus exportaciones a Rusia y a China. Por lo que respecta a Rusia, que sigue teniendo una gran influencia en la región, se ha procedido a ampliar la capacidad del antiguo oleoducto soviético de Atirau-Samara hasta los 20 millones de toneladas anuales. El primer oleoducto del Kazajstán post soviético fue el construido por el consorcio Caspian Pipeline Consortium (CPC), que en el año 2001 conectó la importante explotación petrolífera de Tengiz, en la costa kazaja del mar Caspio, con la costa rusa del mar Negro, desde donde se dirige en buques cisterna hacia el Bósforo. Los riesgos medioambientales a los que se ven sometidos los estrechos turcos ha limitado las posibilidades de construir otro oleoducto de trazado paralelo para transportar el petróleo del yacimiento Kashagan, estimado en cerca de medio millón de barriles diarios para el año 2010 ⁽²⁸⁵⁾. Una parte de este importante yacimiento se destinaría al oleoducto que transportaría petróleo hacia la frontera china.

Por otra parte, Turkmenistán, con unas reservas de 24.300 billones de m3 de gas y de 20.800 millones de toneladas de petróleo, produce cerca de 80.000 millones de m3 de gas anuales, y se estima que en el año 2030 obtendrá 250.000 millones de m3 de gas y 110 millones de toneladas de petróleo. Estos datos confirman a Turkmenistán como uno de los principales productores de hidrocarburos, en particular de gas, de Asia Central, que se disputan tanto China, cada vez más presente en la región, como Rusia y la UE.

Nabucco: “la ópera del gas”

Con el objetivo de diversificar las vías de suministro a Europa y reducir al mismo tiempo la dependencia del gas ruso mediante la llegada al continente de gas procedente de la región del Caspio, se creó Nabucco Gas Pipeline International GMBH, el 24 de junio de 2004 como una empresa propiedad directa de los socios ⁽²⁸⁶⁾ y responsable única de la comercialización del gas, desde el momento en que funcionará como una entidad autónoma que actuará con independencia de sus empresas matrices.

Dada la previsión, actualmente aceptada de forma generalizada, que las necesidades gasísticas de Europa aumentarán de forma considerable en los próximos años y que la región del Caspio, Oriente Medio y Egipto, con

⁽²⁸⁵⁾ Cfr. SOTO, A.: “Asia Central en el fluido horizonte energético de la UE”. *Real Instituto Elcano*. Documento de Trabajo, 21/06/07, p. 5.

⁽²⁸⁶⁾ Los socios son actualmente seis la austriaca OV; la húngara MOL; la rumana TRANSGAZ; la búlgara BEH; la turca BOTAS y la alemana RWE, todas ellas con una misma participación del 16,6%. El consorcio está abierto a la posible participación de un séptimo socio si se refuerza el proyecto.

importantes reservas de gas, no están todavía conectadas a los mercados europeos a través de la red de gasoductos, el proyecto Nabucco pretende construir un nuevo gasoducto que conecte Turquía y Austria a través de Bulgaria, Rumania y Hungría (Vid. Anexo, Mapa II), con posibilidades de extenderse, en una segunda fase, a otros países de Europa Central y Occidental⁽²⁸⁷⁾.

El gasoducto tendrá una extensión de 3.300 Kms y unirá la ciudad turca de Erzurum, a la que ya llega el actual gasoducto South Caucasus o BTE, proveniente de Bakú y Tbilisi⁽²⁸⁸⁾, con la localidad austríaca de Baumgarten. Las previsiones establecen una máxima capacidad del gasoducto de 31.000 millones de m³ de gas, lo que podría llegar a suponer hasta el 10% del consumo europeo. La construcción del gasoducto, con un presupuesto de 7.900 millones de euros⁽²⁸⁹⁾, debería empezar en 2011 y finalizar en 2015⁽²⁹⁰⁾.

El acuerdo para construir el gasoducto -que cuenta con el entusiasta apoyo de Estados Unidos- en territorio turco, fue adoptado en Ankara el 13 de julio de 2009, entre Turquía y los cuatro países de la UE implicados en el proyecto: Bulgaria, Rumania, Hungría y Austria, con presencia del presidente de la Comisión Europea⁽²⁹¹⁾. El proyecto fue presentado por la presidencia sueca y por la propia Turquía como una prueba más de los intereses comunitarios que vinculan dicho país con la Unión.

Sin lugar a dudas el proyecto es de una importancia crucial tanto para la UE como para Turquía. En efecto, aunque Turquía desempeña un papel central en el proyecto, pues no hay que olvidar que por su territorio discurrirán 2.000 Kms del total del trazado⁽²⁹²⁾, se trata de un proyecto estratégico para toda la UE, en la medida en que además de la vía rusa, noruega o argelina, Nabucco puede proporcionar una cuarta vía a través de un nuevo itinerario de distribución alternativo que incrementaría sin duda la seguridad energética de Europa. Sin

⁽²⁸⁷⁾ Como Alemania que también está interesada en el proyecto, como lo demuestra la participación de la empresa alemana RWE en el consorcio.

⁽²⁸⁸⁾ Y en su caso otro ramal proveniente de Bazargan (Irán)

⁽²⁸⁹⁾ El reciente acuerdo de financiación de 4.000 millones de euros adoptado entre tres entidades financieras internacionales despeja la espinosa cuestión de la financiación del proyecto. En efecto, el pasado 6 de septiembre de 2010, el Banco Europeo de Inversiones (con 2.000 millones de euros); el Banco Europeo de reconstrucción y Desarrollo (con 1.200 millones de euros) y el Banco Mundial (con otros 800 millones de euros) acordaron conceder los avales financieros que garantizan la financiación del proyecto. Cfr. *IPEMED News*, n° 13, Septiembre de 2010, p. 2.

⁽²⁹⁰⁾ La primera fase del proyecto conectará la capital turca, Ankara, con la ciudad austríaca de Baumgarten, y la segunda, con la localidad turca de Erzurum.

⁽²⁹¹⁾ Asistieron en calidad de testigos el presidente de Georgia, el primer ministro de Irak, un representante de Azerbaiyán y el emisario especial de Estados Unidos para la energía en Eurasia.

⁽²⁹²⁾ Por lo cual Turquía será uno de los grandes beneficiados por la construcción del gasoducto que según estimaciones podría crear alrededor de cinco mil puestos de trabajo en el país y generar rentas por impuestos equivalentes a los 450 millones de euros al año. Sin embargo, no fue aceptada la exigencia turca de retener, para uso propio o exportación, el 15% del gas en tránsito.

embargo, dos cuestiones amenazan la viabilidad del proyecto Nabucco: la relativa a las fuentes de suministro y la alternativa planteada por Rusia a través del proyecto South Stream, cuestión que analizaremos más adelante.

Centrándonos ahora por lo tanto en la primera amenaza, conviene señalar que en el momento presente es Azerbaiyán el principal posible proveedor del gas que ha de transcurrir a través de Nabucco, para lo cual se haría coincidir la puesta en marcha del gasoducto con el inicio de la explotación de la segunda fase del yacimiento azerbaiyano de Shah-Deniz. No obstante, todo parece indicar que esta fuente no será suficiente para abastecer el gasoducto⁽²⁹³⁾, razón por la cual la UE, con el apoyo de Estados Unidos, había impulsado el gasoducto transcaspiano, que eludiendo territorio ruso, enlazaría los yacimientos centroasiáticos, en particular de Turkmenistán, en la costa oriental, con Bakú, en la costa occidental, desde donde podría conectar con Nabucco. Sin embargo, este proyecto fue rechazado por la parte turkmena al considerar que concedería una ventaja estratégica a Azerbaiyán, no sólo como país productor sino también como país de tránsito. Sin lugar a dudas, Turkmenistán, con sus grandes reservas de gas, se configura como un factor clave para la viabilidad de Nabucco. Hasta el momento presente, este país ha dado muestras de aceptar su participación en el proyecto como proveedor de gas, aunque no se ha comprometido formal y definitivamente⁽²⁹⁴⁾.

En principio, todo parece indicar que tanto el acuerdo adoptado el 12 de mayo de 2007, ratificado formalmente el 20 de diciembre del mismo año en Moscú, entre Rusia, Kazajistán y Turkmenistán para construir el llamado “gasoducto de Caspio”, para transportar gas desde Asia Central hasta territorio ruso, como el gasoducto, recientemente inaugurado, que transportará gas desde Turkmenistán a China, pasando por Uzbekistán y Kazajistán, pueden considerarse como amenazas serias a la participación de Turkmenistán como proveedor de Nabucco, aunque de las declaraciones de sus dirigentes puede deducirse que las enormes reservas gasísticas de dicho país garantizan el suministro a todas las vías, incluida Nabucco.

Otro posible proveedor sería Irak, cuyo primer ministro estuvo presente en la firma del citado acuerdo en Ankara, donde se comprometió, aunque sin fijar fecha, a contribuir con 15.000 millones de m³ a Nabucco. Hay que tener en

⁽²⁹³⁾ Teniendo en cuenta, además, que recientemente Azerbaiyán acaba de adoptar un acuerdo para abastecer de gas a Rusia.

⁽²⁹⁴⁾ El presidente turkmeno ha declarado en diversas ocasiones su disponibilidad a participar en el proyecto, en particular con ocasión de la visita realizada por el entonces Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, Javier Solana, a la capital turkmena, en 2008. Cfr. <http://www.energiadiario.com>. Por otra parte, el gobierno turkmeno ha enviado con asiduidad representantes a los diferentes encuentros convocados en torno a Nabucco, aunque conviene destacar la ausencia de representantes turkmenos en el acto de la firma de proyecto en Ankara el pasado 13 de julio de 2009.

cuenta al respecto, no sólo que dicho país está todavía sumergido en un conflicto armado no resuelto definitivamente, sino también que además existen disputas que enfrentan a Bagdad con el Kurdistan iraquí, zona de facto autónoma en el norte del país, y rica en gas y petróleo.

Por su parte Irán, que con una de las mayores reservas de gas en el mundo después de las rusas, ha demostrado su interés por participar en el proyecto como proveedor. Sin embargo, dado el conflicto político en el que se halla sumergido con Estados Unidos y la UE por la cuestión nuclear, su participación parece desestimada, al menos a corto plazo. En una segunda fase, no se descarta que otros países como Egipto, Siria, Qatar e incluso Rusia pudieran participar como proveedores del gasoducto Nabucco, si finalmente se despejan las amenazas que se ciernen sobre el proyecto ⁽²⁹⁵⁾.

Otras alternativas: AGRI (Azerbaiyán-Georgia-Rumania-Interconnector) y White Stream

Con el objetivo de eludir el paso por Rusia pero también por Turquía, que parece dispuesta a utilizar su condición de alternativa a Rusia como palanca de cambio en las negociaciones para su ingreso en la UE dadas las dilaciones y trabas aparecidas en el proceso, se postulan dos posibles soluciones alternativas o complementarias: el AGRI (Azerbaiyán-Georgia-Regional Interconnector) y el White Stream.

El primero de ellos, AGRI, es un proyecto para transportar gas natural desde Azerbaiyán a Rumania a través de Georgia y del mar Negro (Vid. Anexo, Mapa III). El proyecto, nacido de un Memorandum de entendimiento entre los ministros de energía de los tres países adoptado en Bucarest, el pasado 13 de abril de 2010, prevé transportar el gas por oleoducto desde la Terminal Sangachal en Azerbaiyán hasta la Terminal Kulevi, al norte del puerto de Poti, en la costa georgiana en el Mar Negro. Desde allí el gas sería trasladado en

⁽²⁹⁵⁾ Según el artículo recientemente publicado en *Financial Times*, el consorcio formado por los países participantes en Nabucco esperan adquirir los derechos de paso por los territorios respectivos afectados por el proyecto en la segunda mitad del presente año de 2011. Con el objetivo de incrementar el suministro hasta ahora comprometido por parte de Azerbaiyán de 16.000 millones de m³ procedentes del yacimiento de Shah Deniz (de los que Turquía sigue reclamando que 5.000 se queden en su territorio) y llegar hasta los 31.000 millones que requiere el proyecto para ser viable, el consorcio está intentando negociar acuerdos con Azerbaiyán, Turkmenistán y el Kurdistan iraquí, para asegurar que en 2017 pueda llegarse a este volumen de abastecimiento. En este sentido, Azerbaiyán propuso incrementar su participación en 5.000 millones de m³ y Turkmenistán propuso inyectar otros 10.000 millones de m³ si finalmente se construye el gasoducto transcaspiano. Con la región del Kurdistan iraquí se ha firmado recientemente un memorandum de entendimiento, mediante el cual ésta proveería al gasoducto de 20.000 millones de m³ (algunas fuentes lo cifran de forma más realista en 18.000), tras el acuerdo alcanzado entre dicha región y el gobierno central iraquí por el que aquélla transferiría a éste el 83% de las ganancias generadas por dicha operación. Cfr. *Financial Times*, February 8, 2011, p. 3

buques tanque en forma licuada hasta la Terminal de Costanza en Rumania, desde donde una vez regasificado en las terminales rumanas, podría continuar su ruta hacia otros puntos de Rumania y posteriormente hacia otros países europeos. Dado que la capacidad de interconexión sería de 7.000 millones de metros cúbicos anuales, de los cuales 2.000 millones se destinarían al consumo interno rumano, los 5.000 millones restantes podrían destinarse hacia otros países del Sudeste europeo, a través de Bulgaria, que también se ha interesado por el proyecto, o del centro de Europa, a través de Hungría.

El proyecto, que tendría un coste aproximado entre los 4.000 y 6.000 millones de euros, sería desarrollado por una empresa privada con participación de Romgaz, State Oil Company of Azerbaijan Republic y Georgian Oil and Gas Corporation, y podría ser terminado antes que Nabucco. Aunque Rumania, que forma parte del proyecto Nabucco, se esfuerza por presentar el proyecto AGRI como complementario de aquél con el que formaría parte junto a otros del llamado “Corredor del Sur”, no puede evitarse que AGRI, aunque con menor capacidad, sea considerado como un competidor no sólo de Nabucco, sino también de South Stream y de White Stream.

El segundo de ellos, White Stream⁽²⁹⁶⁾, prevé la construcción de un gasoducto por el fondo marino del Mar Negro siguiendo aproximadamente la misma ruta que AGRI (Vid. Anexo, Mapa IV). El gasoducto partiría desde Supsa⁽²⁹⁷⁾, al Sur del puerto georgiano de Poti, desde donde podría dirigirse a dos rutas diferentes: directamente hacia Costanza en la costa rumana, en un trazado de aproximadamente 1.100 Kms, desde donde podría construirse posteriormente un ramal hasta Crimea; o, siguiendo una ruta inversa a ésta, también hacia Constanza pero pasando previamente por Crimea. El gasoducto, con una capacidad inicial de 8.000 millones de metros cúbicos anuales, podría destinarse a la demanda interna de Rumania, así como de otros países vecinos. Aunque inicialmente el gas provendría del yacimiento azerí de Shah Deniz, en el mar Caspio, si finalmente fuera construido el gasoducto transcaspiano, el White Stream transportaría igualmente gas turkmeno, pudiendo llegar en este caso su capacidad hasta los 32.000 millones de metros cúbicos anuales. El destino final del proyecto no está todavía definido, pudiendo atravesar la península de los Balcanes hasta la localidad italiana de Trieste, o dirigirse hacia el centro de Europa a través de Hungría. El objetivo de White Stream coincide con Nabucco en la medida en que persigue el suministro de gas a Europa Central y Oriental, eludiendo la vía rusa, aunque el primero se desvincula totalmente de otras fuentes de suministro que no procedan del mar Caspio, como Oriente

⁽²⁹⁶⁾ El proyecto fue presentado por primera vez en 2005 por funcionarios ucranianos, siendo discutido en diversos foros hasta que en enero de 2008 la primera ministra ucraniana propuso a la UE entrar en el proyecto, que sería calificado por la Comisión Europea en mayo de ese mismo año como proyecto de interés común y proyecto prioritario.

⁽²⁹⁷⁾ Por lo que debería construirse un ramal de aproximadamente 130 Kms, desde Tbilisi por donde transcurre el gasoducto del Sur del Cáucaso (South Caucasus Pipeline) que une Bakú con la capital georgiana hasta la localidad turca de Erzurum, desde donde conectaría el Nabucco.

Medio, en particular de la posibilidad, aunque remota por el momento de que se inyectara gas procedente de Irán ⁽²⁹⁸⁾.

Ambos proyectos presentan fortalezas y debilidades, pues mientras el AGRI es muy dependiente de las instalaciones que se requieren construir en las orillas georgiana y rumana, que necesitan cuantiosas inversiones por tratarse de una tecnología muy desarrollada y muy cara, sin embargo se encuentra menos condicionado por el régimen jurídico de las aguas que deberían atravesar los buques. En cambio el White Stream, al tratarse de un gasoducto que debe cruzar las zonas marítimas de Ucrania (menos problemático pues muy probablemente formaría parte del proyecto) y de Turquía (que no comparte ambos proyectos al restarle el protagonismo que le concede Nabucco), exigiría arduas negociaciones y compensaciones a dichos países ⁽²⁹⁹⁾.

■ LA RESPUESTA DE RUSIA

■ El “North Stream” y sus posibles efectos en Europa Central y Oriental

A falta de una voz común, la profundización de la cooperación energética con Rusia puede presentar también contradicciones e incluso fricciones políticas entre los Estados miembros de la UE, en particular entre Europa Occidental y Europa Oriental, como ha puesto de manifiesto el proyecto de construcción del gasoducto North Stream.

En efecto, no todos los Estados miembros de la UE perciben de igual forma la intensificación de la cooperación con Rusia, y en particular la construcción del citado gasoducto, cuyo principal beneficiario es Alemania. Sin lugar a dudas, el North Stream produce efectos encontrados entre los Estados de Europa Central y Oriental, temerosos de que este gasoducto les deje aislados frente a Rusia, que se vería tentada a ejercer de nuevo su dominio en el antiguo espacio soviético a través del control del gas.

Hasta el momento presente el gas ruso tiene que pasar por Europa del Este para llegar a Europa Occidental. Si Rusia corta el suministro para presionar a un vecino del Este, como ha ocurrido en varias ocasiones con Ucrania, el efecto se deja sentir en los países más ricos e industrializados de Europa Occidental, al causarles cuantiosos perjuicios que ponen en duda la fiabilidad del suministrador ruso. El nuevo gasoducto North Stream cambiará esta ecuación. Al viajar más de 1.200 Kms bajo el mar Báltico, desde Viborg, Rusia,

⁽²⁹⁸⁾ Cfr. DE ESPONA, J.R.: “Las relaciones Báltico-Cáucaso Sur: el caso de Lituania-Georgia”, *UNISCI Discussion Papers* N° 19 (Enero/January 2009), p. 62.

⁽²⁹⁹⁾ Cfr. GÓMEZ DE AGREDA, A.: “Seguridad energética en Europa: gas en el flanco sur”. *Revista Atenea*, 30 de noviembre de 2010. Disponible en <http://www.revistatenea.es>

hasta Greifswald, Alemania, esquivando su paso por las antiguas Repúblicas y Estados satélites soviéticos, Rusia tendrá una línea de abastecimiento separada para Occidente (Vid. Anexo, Mapa V). Sin lugar a dudas el gasoducto incrementará la seguridad energética de los países de Europa occidental, pero disminuirá la de Europa Oriental, pues Rusia podrá utilizar el gasoducto para ejercer mayor influencia sobre éstos ⁽³⁰⁰⁾

El proyecto North Stream (Corriente del Norte), cuyas obras se encuentran muy avanzadas, y cuya primera fase debería haber sido terminada en 2010 ⁽³⁰¹⁾, fue respaldado por la Comisión y el Parlamento Europeo en el año 2000. Con un coste de 10.700 millones de dólares y una participación de Gazprom (51%), de las alemanas Wintershall y E.ON (20% cada una) y de la holandesa Gasunie (9%), deberá suministrar un total de 55.000 millones de m³ de gas anuales.

Las instituciones europeas, en particular la Comisión y el Parlamento que respaldaron la construcción del gasoducto, consideran que éste contribuye a reforzar la seguridad energética colectiva de la UE y no han tenido en cuenta la opinión de los nuevos países miembros, que consideran que el nuevo gasoducto y otros como el anteriormente citado South Stream, en el que sin embargo participan algunos de ellos, pueden convertirlos en más vulnerables frente al chantaje energético ruso.

En definitiva, y aunque podamos considerar como positiva la intensificación de la cooperación con Rusia en aras a incrementar la seguridad energética de la UE, en ocasiones parecen primar la encarnizada lucha por los recursos que libran los intereses nacionales y corporativos que actúan a través de una extensa red de intereses, corporaciones e incluso de personajes influyentes ⁽³⁰²⁾ que han facilitado el compromiso con Rusia, más allá de las consideraciones sobre el proceso de integración energética europea y de la prioritaria seguridad energética común.

⁽³⁰⁰⁾ Esta táctica ha sido utilizada en numerosas ocasiones por Rusia. Desde la desaparición de la Unión Soviética, una organización dependiente del Ministerio de Defensa sueco ha identificado un total de 55 alteraciones vinculadas con el abastecimiento de energía a Europa del Este por parte de Rusia. Cfr. "Europa del Este teme una nueva era de influencia rusa", *The New York Times*, 19 de noviembre de 2009.

⁽³⁰¹⁾ Conviene señalar, no obstante, que los recelos aparecidos -por los riesgos medioambientales que implica el proyecto- entre los países ribereños por cuyas aguas ha de transcurrir el gasoducto, en particular en Finlandia, ha implicado un cierto retraso del mismo, a la espera de que se concluyan los estudios de impacto medioambiental exigidos por dicho país.

⁽³⁰²⁾ Como el ex canciller alemán Gerhard Schröder, que trabaja para Gazprom desde que dejó el cargo.

El “South Stream”: ¿un cortocircuito para Nabucco?

La segunda amenaza a Nabucco, viene determinada por la propuesta alternativa a dicho gasoducto, lanzada oficialmente por Rusia en 2007, con el nombre de South Stream, en colaboración con la empresa italiana ENI⁽³⁰³⁾. Dicho gasoducto, evitando su paso por Ucrania, trasladaría gas desde la costa rusa nordeste del mar Negro (Tuapse) hasta la costa búlgara en el oeste (Varna). Desde allí, atravesaría el territorio búlgaro para bifurcarse después en dos vías: una hacia el Norte, a través de Serbia, Hungría, Eslovenia y Austria; y la otra hacia el Sur, a través de Grecia desde donde se dirigiría a Italia por el fondo del mar Adriático (Vid. Anexo, Mapa VI). La capacidad de South Stream, cuya extensión sería de 2000 Kms, alcanzaría los 30.000 millones de m³ al año, estando prevista su puesta en servicio para el año 2015.

Tan sólo unas semanas después de firmarse en Ankara el acuerdo para construir Nabucco entre Turquía y los cuatro Estados de la UE directamente implicados con presencia del presidente de la Comisión Europea, los primeros ministros de Turquía, Rusia e Italia, adoptaron en la misma ciudad de Ankara un acuerdo por el cual el gobierno turco permitirá que el gasoducto South Stream transcurra por aguas bajo control turco en el Mar Negro. A tal efecto Turquía autorizó a Rusia a iniciar estudios exploratorios en aguas pertenecientes a la zona económica exclusiva turca. A cambio de ello, Rusia accedió a renovar el acuerdo de exportación de gas a Turquía y a revisar los precios en beneficio turco, así como a prolongar el gasoducto Blue Stream hasta el sur de Turquía, de tal forma que dicho país pueda distribuir gas a Siria, Líbano, Israel y la parte turca de Chipre⁽³⁰⁴⁾.

Rusia, en una estrategia propia de maestro de ajedrez, ha ido adoptando acuerdos intergubernamentales con todos los países de tránsito, además

⁽³⁰³⁾ El proyecto South Stream es más costoso, además de más complejo técnicamente que Nabucco y constituiría una duplicación excesiva de las rutas rusas hacia Europa, dado que el gasoducto existente Druzhba, que atraviesa Ucrania, se dirige a los mismos mercados que South Stream. No obstante, Rusia decidió lanzar el proyecto en 2007 al comprobar que el proyecto Nabucco ganaba verosimilitud al completarse en 2006 el tramo Bakú-Tbilisi-Erzurum (BTE) con el total apoyo de la diplomacia norteamericana. Cfr. FERNÁNDEZ, R.: “La UE y el gas natural de Asia Central: ¿es Nabucco la mejor opción?”, *Real Instituto Elcano, ARI*, 102/2009, de 25-6-2009, p. 2.

⁽³⁰⁴⁾ Además Rusia se comprometió a entrar en el consorcio que desarrolla el oleoducto entre el puerto de Samsun, en el norte de Turquía, con la terminal petrolera de Ceyhan, en el sur, en el que también participa la italiana ENI, que igualmente participó en la construcción del gasoducto Blue Stream, entre Rusia y Turquía, en funcionamiento desde 2002, como ya ha sido mencionado anteriormente.

de Turquía, todos ellos altamente dependientes del gas ruso: Bulgaria⁽³⁰⁵⁾, Grecia⁽³⁰⁶⁾, Serbia⁽³⁰⁷⁾, Hungría⁽³⁰⁸⁾ y Eslovenia⁽³⁰⁹⁾, restando tan sólo Austria⁽³¹⁰⁾, a la vez que ha manifestado reiteradamente que South Stream no es competidor de Nabucco, simplemente por que en opinión del gobierno ruso, aquél no es viable al no tener aseguradas sus fuentes de suministro.

La posición altamente dependiente del gas ruso de los países de tránsito del proyecto South Stream ha hecho posible acelerar los acuerdos con Rusia para su construcción en una especie de carrera que mantiene con relación al proyecto Nabucco⁽³¹¹⁾. En efecto, mientras Turquía juega a dos bandas con el fin de reforzar su candidatura a la UE, al mismo tiempo que no quiere desairar a Rusia, sabedor de que éste es su mayor socio estratégico en materia energética, la posición de Bulgaria, que depende totalmente del gas ruso, es clave y podría convertirse en el principal nudo de distribución hacia las dos direcciones anteriormente señaladas: una hacia el Norte, atravesando Serbia, y otra hacia el Sur atravesando Grecia y desde allí hacia Italia, que tiene un interés estratégico claro en South Stream al ser el segundo importador ruso después de Alemania, teniendo en cuenta, además, que el trazado de Nabucco pasa lejos de su territorio.

⁽³⁰⁵⁾ A cambio, Rusia se comprometió a cooperar en el proyecto de oleoducto que se prevé instalar entre el puerto búlgaro de Burgas, en el Mar Negro, y el puerto griego de Alexandrópolis, en el Mediterráneo.

⁽³⁰⁶⁾ Grecia y Rusia firmaron un acuerdo intergubernamental a tal efecto en abril de 2008. En mayo de 2009, el grupo ruso Gazprom y el griego DESFA, firmaron en el balneario ruso de Sochi, en el mar Negro, un acuerdo que prevé constituir un consorcio encargado de construir el tramo del gasoducto en territorio griego.

⁽³⁰⁷⁾ Serbia y Rusia adoptaron el acuerdo correspondiente en noviembre de 2008, en el marco de un acuerdo energético bilateral. Como consecuencia del mismo Gazprom construirá una parte del tramo serbio del gasoducto y comprará el 51% de las acciones de la empresa petrolera estatal NIS.

⁽³⁰⁸⁾ Hungría es el quinto comprador mundial de gas ruso (7.500 millones de m3 anuales), por lo que es un socio muy apreciado por Gazprom, que estudia construir en territorio húngaro un depósito subterráneo conjunto con una capacidad de mil millones de m3.

⁽³⁰⁹⁾ Tras manifestar su interés por que el proyecto South Stream pasara por territorio esloveno, los primeros ministros ruso y esloveno firmaron un acuerdo intergubernamental en el mes de noviembre de 2009.

⁽³¹⁰⁾ Que de materializarse convertiría a Austria en un importante nudo de transporte de gas, pues desde dicho país podría ser distribuido hacia los sistemas de transporte de gas de los mayores consumidores europeos, entre ellos Alemania. Otros países como Croacia, han manifestado recientemente su interés por que el gasoducto South Stream pase igualmente por su territorio.

⁽³¹¹⁾ Los recelos surgidos entre los países ribereños del Báltico -en particular Finlandia cuya postura final sobre el gasoducto que debe transitar por sus aguas jurisdiccionales no se hará pública hasta que concluyan los estudios de impacto ambiental- ante los riesgos medioambientales que suscita el proyecto North Stream, puede conllevar retrasos, lo que implicaría una aceleración del proyecto South Stream según parece desprenderse de las declaraciones de las autoridades rusas en los últimos meses.

Aunque tanto Rusia como la propia UE argumentan que ambos proyectos pueden ser complementarios, ambas partes saben que el cliente final será el mismo y que el primero que acabe puede dejar al otro sin sentido comercial ni estratégico, lo cual explicaría la carrera que ambos proyectos han emprendido en los últimos meses con el fin de ganar posiciones en el tablero estratégico. Los proyectos rivales Nabucco y South Stream están directamente interesados en concretarse e iniciarse cuanto antes dado que los retrasos pueden añadir costes suplementarios y otros problemas, en particular la falta de credibilidad en las adquisiciones de gas provenientes del mercado centroasiático, seguras para South Stream pero inciertas todavía para Nabucco.

La incertidumbre de las fuentes de suministro de Nabucco, actualmente ligadas a la futura explotación azerí de Shah Deniz y a la espera de la respuesta definitiva de Turkmenistán, así como el hecho de que si finalmente el proyecto South Stream llega a materializarse, la demanda centroeuropea de gas podría quedar satisfecha, ha determinado que algunos se planteen si Nabucco es la mejor opción⁽³¹²⁾. No obstante, procede hacer notar que el hecho de que Nabucco aporte diversificación de suministro y de tránsito para la UE incrementando con ello su seguridad energética, debería generar un apoyo mucho más decidido de la propia Unión, cuestión compleja teniendo en cuenta que en esta materia, como en otras muchas, los intereses nacionales priman sobre los comunitarios.

En cualquier caso, conviene señalar que si, finalmente, el proyecto ruso acaba imponiéndose con más rapidez que el europeo y con ello Gazprom logra atenzar un poco más a sus clientes europeos, será por la impotencia de la UE en concertar una voz energética común, carencia que, por otra parte, está siendo sabiamente utilizada por Rusia al adoptar acuerdos bilaterales con distintos países europeos, en particular con sus principales clientes, Alemania e Italia, como ya ha sido anteriormente mencionado.

■ CONCLUSIONES

A partir de 2007, y en particular con la adopción del tercer paquete legislativo y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se han establecido las bases para una política energética de la UE, con la que podrán superarse los esquemas existentes hasta ese momento y avanzar hacia la creación de un mercado interior de la energía, para lo cual se requiere que los Estados miembros completen el proceso de transposición a su ordenamiento interno, de la normativa, en particular de las directivas, adoptada por la UE en esta materia. La diversidad

⁽³¹²⁾ FERNÁNDEZ, R.: "La UE y el gas natural de Asia Central: ¿es Nabucco la mejor opción?". *op. cit.* pp. 1-5.

existente a todos los niveles entre los miembros de la Unión, en particular en lo relativo a la normativa interna sobre los mercados energéticos, grado de concentración empresarial o funcionamiento de los organismos reguladores nacionales, así como el hecho de que la energía no ha sido hasta fechas recientes y salvo en momentos puntuales, una prioridad política para la UE, determina que no haya existido un modelo en política energética. El objetivo de alcanzar una verdadera política energética común, requerirá un compromiso político decidido para actuar de forma conjunta y coordinada, que supere la actuación bilateral entre países en aras de construir intereses comunes en el ámbito energético, así como una mayor integración entre la política energética y la política exterior, dado el carácter estratégico que presenta el sector energético europeo.

Dada la actual dependencia energética de la UE frente a Rusia y que según todas las previsiones el porcentaje de petróleo y gas ruso que se consumen en la UE, puede aumentar significativamente en los próximos años, en particular el gas, parece necesario incrementar la cooperación energética con Rusia, aunque conviene señalar que existe una creciente inquietud sobre su capacidad para satisfacer adecuadamente los compromisos de abastecimiento a los mercados europeos. La negociación de un nuevo acuerdo con Rusia puede constituir una buena ocasión para mejorar la relación energética de la UE con dicho país, eliminándose los obstáculos todavía existentes al comercio y la inversión, y fomentando la convergencia reguladora, para lo cual es esencial que los Estados miembros alcancen un consenso sobre los principios que deben regir la futura asociación energética-estratégica con Rusia y que deberán ser tenidos en cuenta en el marco del futuro Acuerdo, debiendo igualmente implementarse un mecanismo bilateral de alerta temprana para evitar casos de crisis de abastecimiento.

No obstante, la profundización de la cooperación energética con Rusia presenta, límites, contradicciones e incluso fricciones políticas entre los Estados miembros de la UE, en particular entre Europa Occidental y Europa Oriental, ya que no todos perciben de igual forma la intensificación de la cooperación con Rusia, como ha puesto de manifiesto el proyecto de construcción del gasoducto North Stream. Por otra parte, la actitud de Rusia ante el proyecto europeo Nabucco, alentando la alternativa del South Stream, o la gestión de la crisis del gas de principios de 2009 con Ucrania, demuestran que Rusia utiliza la energía como instrumento político de acción exterior en sus relaciones con la UE lo que inexorablemente condiciona y debilita la posición comunitaria, dado el hecho de que actualmente no existe ni competencia ni alternativas definidas.

Sin lugar a dudas, la diversificación de las fuentes de suministro y de tránsito constituye para la UE la mejor garantía de seguridad para su abastecimiento, proporcionándole al mismo tiempo una mejor posición estratégica en las relaciones con sus proveedores. El objetivo sería establecer unas relaciones energéticas de importancia estratégica con los vecinos de la UE y a tal efecto crear una red de correspondientes en materia energética para reaccionar con rapidez y eficacia en caso de que su seguridad energética se encuentre amenazada. El oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC) constituye, en el sector del petróleo, un ejemplo palpable de las posibilidades de interconexión de Europa con el Cáucaso Sur y el mar Caspio, eludiendo de esta forma el paso obligado por territorio ruso e incrementando notablemente la seguridad energética europea. En el sector del gas, es evidente que si el proyecto de gasoducto Nabucco logra materializarse, despejándose la incertidumbre existente en torno a sus fuentes de suministro, y complementarse con otros proyectos como AGRI o White Stream, en lo que ha venido en llamarse el “Corredor del Sur”, la seguridad en el suministro gasístico de la UE se incrementaría notablemente con la apertura de esta vía alternativa al paso por territorio ruso.

El incremento de la seguridad energética de la UE y la consecuente reducción de la vulnerabilidad que aquélla presenta en la actualidad pasa por implementar los proyectos prioritarios de interconexión tanto para el mercado interior como para los países de la vecindad, lo que requiere acometer importantes inversiones en infraestructuras transeuropeas, sin olvidar el desarrollo de una red de abastecimiento de Gas natural licuado a escala europea. Por otra parte, procede hacer notar que la seguridad de abastecimiento energético debería integrarse con todas sus consecuencias en la PESC y sus instrumentos de aplicación como el Servicio Europeo de Acción Exterior, en la medida en que como se ha demostrado en los últimos años, las crisis de abastecimiento energético pueden generar tensiones graves en las relaciones exteriores de la UE. En el contexto actual y dadas las previsiones de una mayor dependencia energética de la UE en el futuro, ésta deberá conceder una importancia esencial a las relaciones con otros abastecedores importantes de energía, como los países de Asia Central y Mar Caspio, los países del Golfo, del Mediterráneo y Nigeria.

ANEXOS

Mapa I: Oleoducto BTC



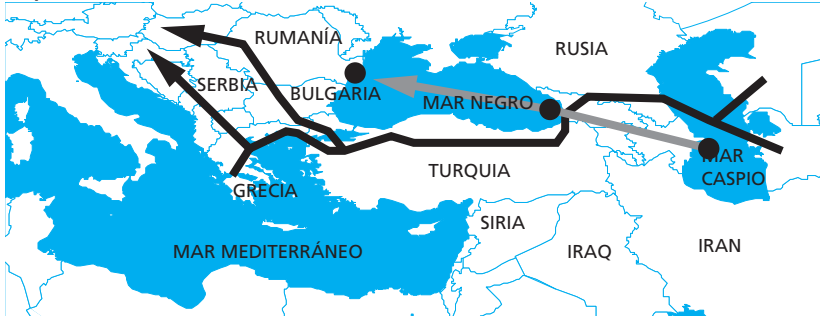
Fuente: www.hydrocarbons-technology.com

Mapa II: Gasoducto Nabucco



Fuente: www.nabucco-pipeline.com

Mapa III: AGRI



Fuente: www.leblogfinance.com

Mapa IV: Gasoducto White Stream.



Fuente: Pirani, R. "White Stream Pipeline. Caspian Gas for Eastern and Central Europe". The 3rd Emerging Europe Energy Summit. Frankfurt, Germany: IBP Conferences, 2009.

Mapa V: Gasoducto Nord Stream



Fuente: www.dw-world.de

Mapa VI: Gasoducto South Stream



Fuente: www.south-stream.info

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Coordinador: **D. FELIPE SAHAGÚN**
Profesor Titular de RRII en la Universidad Complutense de Madrid.
Periodista.

Vocal y Secretario: **D. FRANCISCO JOSÉ RUIZ GONZÁLEZ**
Capitán de Corbeta de la Armada (DEM)
Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Vocales: **D. ANTONIO FONFRIA MESA**
Profesor de Economía Aplicada
Universidad Complutense de Madrid.

D. FERNANDO REINARES NESTARES
Investigador Principal Terrorismo Internacional
Real Instituto Elcano.

D^a. CRISTINA MANZANO PORTEROS
Subdirectora de FRIDE
Directora de la WEB FP en español.

D. AMADOR ENSEÑAT Y BEREÁ
Coronel de Artillería (DEM)
Licenciado en Ciencias Políticas

D. ANTONIO BLANC ALTEMIR
Catedrático de Derecho Internacional Público y RRII
Universidad de Lleida

ÍNDICE

	Página
SUMARIO.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
Capítulo I	
LA EVOLUCIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA Y SU INFLUENCIA EN LA SEGURIDAD	
Introducción	41
Cronología de la crisis: aspectos clave	42
Efectos de la crisis en la seguridad.....	47
Comercio internacional y seguridad	49
Crecimiento, desarrollo y seguridad de la sociedad	50
Desequilibrios en el poder internacional	52
Presupuesto y gasto en defensa.....	54
Efectos sobre la industria de la defensa.....	57
Crisis económica y terrorismo	60
La crisis y la seguridad en España	61
La conflictividad social	62
Los presupuestos de defensa y la seguridad	64
Principales conclusiones.....	65
Capítulo II	
LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA: EVOLUCIÓN, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS	
Introducción	69
El fin de la guerra fría	72
La CSCE y la “Carta de París para una nueva Europa” de 1990.....	72
La OTAN y el “Concepto Estratégico” de Roma de 1991	73
La UE, el tratado de Maastricht de 1992, y el “segundo pilar” de la PESC.....	74
Fortalezas y debilidades de la arquitectura de seguridad europea en 1992.....	75
Los albores del Siglo XXI	77
La OTAN en 1999:	
Cumbre de Washington, nuevo concepto estratégico, y campaña de Kosovo.....	79
La UE en 1999:	
el nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)	81
La OSCE en 1999: cumbre de Estambul y la “Carta para la Seguridad Europea	82
Fortalezas y debilidades de la arquitectura de seguridad europea en 2000.....	83
El escenario post-11 de Septiembre de 2001	84
La OTAN ante el 11-S y la fractura del vínculo trasatlántico.....	85
Estrategia de seguridad europea: la UE como un actor global	87
Fortalezas y debilidades de la arquitectura de seguridad europea en 2004.....	88
Los “años tormentosos”: arquitectura de seguridad europea de 2004 a 2008.....	90
¿El final de la postguerra fría?	93
El Tratado de Lisboa de la UE.....	95
La cumbre de Lisboa de la OTAN y el nuevo concepto estratégico	96

<i>La cumbre de Astana de la OSCE.....</i>	<i>97</i>
<i>Conclusiones y Perspectivas.....</i>	<i>98</i>
<i>Anexos.....</i>	<i>104</i>

Capítulo III

ESTADOS FRÁGILES: ¿PRIMERA LÍNEA DE COMBATE DEL SIGLO XXI?

<i>Introducción.....</i>	<i>107</i>
<i>Frágiles, fallidos, fracasados: en busca de una definición</i>	<i>108</i>
<i>Estados frágiles, conflicto y desarrollo.....</i>	<i>110</i>
<i>El Índice de Estados fallidos de Foreign Policy</i>	<i>113</i>
<i>Los desafíos transversales a la seguridad</i>	<i>116</i>
<i>Terrorismo internacional.....</i>	<i>117</i>
<i>Proliferación de armas de destrucción masiva / Tráfico de armas.....</i>	<i>118</i>
<i>Crimen organizado.....</i>	<i>119</i>
<i>Piratería.....</i>	<i>120</i>
<i>Cambio Climático.....</i>	<i>121</i>
<i>Algunas soluciones políticas</i>	<i>123</i>
<i>Los Estados frágiles en las estrategias de seguridad.....</i>	<i>126</i>
<i>Estados Unidos.....</i>	<i>127</i>
<i>La Unión Europea.....</i>	<i>128</i>
<i>Cinco lugares para vigilar en 2011</i>	<i>130</i>
<i>África, año electoral</i>	<i>131</i>
<i>El gran Cáucaso.....</i>	<i>132</i>
<i>Corea del Norte.....</i>	<i>133</i>
<i>Irán.....</i>	<i>134</i>
<i>Pakistán.....</i>	<i>134</i>
<i>Conclusiones.....</i>	<i>135</i>

Capítulo IV

Europa occidental como escenario del terrorismo global

<i>Introducción.....</i>	<i>139</i>
<i>¿Escenario homogéneo o diferencial?.....</i>	<i>140</i>
<i>Antecedentes históricos relevantes.....</i>	<i>141</i>
<i>Distancia a los focos de amenaza.....</i>	<i>142</i>
<i>Factores de índole sociodemográfica</i>	<i>143</i>
<i>Economía nacional y presencia global.....</i>	<i>144</i>
<i>Dimensiones de la variable política</i>	<i>145</i>
<i>Circunstancias y temas adicionales</i>	<i>146</i>
<i>Conclusión.....</i>	<i>147</i>

Capítulo V

AFGANISTÁN: EL MOMENTO DE LA VERDAD

<i>2010: Cimentando la solución del conflicto.....</i>	<i>151</i>
<i>Decisión Obama sobre el Informe McChrystal.....</i>	<i>151</i>
<i>Conferencia Internacional de Londres.....</i>	<i>152</i>
<i>Jirga de la Paz.....</i>	<i>153</i>
<i>Sustitución del General McChrystal por el General Petraeus.....</i>	<i>153</i>
<i>Conferencia Internacional de Kabul</i>	<i>154</i>
<i>Elecciones legislativas.....</i>	<i>154</i>
<i>Cumbre de la OTAN de Lisboa.....</i>	<i>155</i>
<i>Revisión Anual de la Estrategia norteamericana</i>	<i>155</i>

<i>La situación de seguridad: entre el pesimismo y la esperanza</i>	156
<i>Consideraciones generales</i>	156
<i>Valoración de la situación de seguridad</i>	160
<i>Las operaciones militares</i>	162
<i>La formación de las fuerzas de seguridad nacional afganas</i>	164
<i>El proceso de transición.</i>	166
<i>¿Más allá de 2014?</i>	167
<i>La gobernanza: a la búsqueda de la solución política</i>	168
<i>Las elecciones legislativas</i>	169
<i>El proceso de paz, reintegración y reconciliación</i>	171
<i>El desarrollo</i>	174
<i>El entorno regional</i>	176
<i>Pakistán</i>	177
<i>Irán</i>	178
<i>India</i>	179
<i>Rusia</i>	179
<i>Las repúblicas centroasiáticas</i>	180
<i>China</i>	181
<i>La lucha contra-narcóticos: ¿un paso atrás accidental?</i>	181
<i>El debate sobre la estrategia</i>	184
<i>Una estrategia más realista</i>	184
<i>Más tiempo y recursos</i>	186
<i>Estrategia mixta</i>	187
<i>La contribución española</i>	188
<i>Conclusiones</i>	190

Capítulo VI

LA SEGURIDAD EN EL SUMINISTRO ENERGÉTICO, EN PARTICULAR DE GAS, COMO PRIORIDAD ESTRATÉGICA DE LA UE: ¿EXISTEN ALTERNATIVAS VIABLES QUE REDUZCAN LA DEPENDENCIA DE RUSIA?

<i>Introducción</i>	197
<i>Hacia una política energética de la Unión Europea</i>	198
<i>La carencia de una política energética y sus consecuencias</i>	198
<i>El Tratado de la Comunidad de la Energía</i>	199
<i>El Plan de Acción 2007-2009 del Consejo Europeo y el tercer paquete legislativo de la UE en materia de energía</i>	201
<i>La Segunda Revisión estratégica del sector de la energía y el Nuevo Plan de Acción 2011-2020</i>	203
<i>El Tratado de Lisboa y la Energía</i>	204
<i>El factor energético en las relaciones bilaterales UE-Rusia</i>	206
<i>Las relaciones energéticas UE-Rusia: ¿hacia una mayor dependencia?</i>	206
<i>El Tratado sobre la Carta de la energía de 1994 y los límites del "diálogo energético" iniciado en el año 2000</i>	209
<i>Las complejas relaciones de Rusia con los países de tránsito y sus consecuencias para la seguridad energética de la UE</i>	212

<i>Las alternativas posibles a la situación actual. la diversificación de las fuentes de suministro y la intensificación de la cooperación con otros productores.....</i>	<i>216</i>
<i>La diversificación de las relaciones energéticas de la UE: los instrumentos y los proyectos de conexión exterior.....</i>	<i>216</i>
<i>Asia Central y Cáucaso: ejes primordiales de la seguridad energética de la UE.....</i>	<i>218</i>
<i>Nabucco: "la ópera del gas".</i>	<i>220</i>
<i>Otras alternativas: AGRI (Azerbaiyán-Georgia-Rumania- Interconnector) y White Stream.</i>	<i>223</i>
<i>La respuesta de Rusia.....</i>	<i>225</i>
<i>El "North Stream" y sus posibles efectos en Europa Central y Oriental.....</i>	<i>225</i>
<i>El South-Stream: ¿un cortocircuito para Nabucco?.....</i>	<i>227</i>
<i>Conclusiones.....</i>	<i>229</i>
<i>Anexos.....</i>	<i>232</i>
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	235
ÍNDICE.....	236