



**MINISTERIO DE DEFENSA**



**PANORAMA ESTRATÉGICO  
2006/2007**



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



**MINISTERIO DE DEFENSA**

---

---

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

**PANORAMA ESTRATÉGICO  
2006/2007**

Marzo 2007

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
**<http://publicaciones.administracion.es>**

Edita:



NIPO: 076-07-113-8 (edición en papel)  
ISBN: 978-84-9781-312-9  
Depósito Legal: M-16707-2007  
Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa  
Tirada: 1.500 ejemplares  
Fecha de cierre: marzo 2007

NIPO: 076-07-114-3 (edición en línea)



**SECRETARÍA GENERAL DE  
POLÍTICA DE DEFENSA**

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

Grupo de Trabajo número 1/06

## **PANORAMA ESTRATÉGICO 2006/2007**

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

## SUMARIO

### INTRODUCCIÓN

*Por Eduardo Serra Rexach*

*Capítulo I*

### LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA ANTE EL NUEVO ESCENARIO ESTRATÉGICO

*Por José María Terán Elices*

*Capítulo II*

### EL NUEVO ESCENARIO ENERGÉTICO Y SUS IMPLICACIONES GEOPOLÍTICAS

*Por Paul Isbell*

*Capítulo III*

### LAS DEBILIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA

*Por José M. de Areilza Carvajal*

*Capítulo IV*

### IBEROAMÉRICA: UN AÑO CONVULSO

*Por Carlos Malamud Rikles*

*Capítulo V*

### DEL MAGREB A ORIENTE MEDIO: AUMENTO DE LA INESTABILIDAD

*Por Miguel Ángel Ballesteros Martín*

### COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

### ÍNDICE

# **INTRODUCCIÓN**

## INTRODUCCIÓN

Por Eduardo Serra Rexach  
*Coordinador del Grupo de Trabajo*

Un año más, el Panorama Estratégico Español es fruto de la colaboración entre el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) y el Real Instituto Elcano (RIE); entre el sector público (el IEEE está incardinado en el Ministerio de Defensa) y la iniciativa privada o, al menos, semiprivada. Aunque todavía en España el sector público (el Gobierno) tiene un papel a mi juicio excesivo en el campo del pensamiento estratégico, es de felicitarse que este libro sea, por iniciativa del propio IEEE, fruto de la colaboración entre ambos sectores. Los compartimentos estancos de los que nos hablaba Ortega y Gasset en su «España Invertebrada» (1921) van, como los muros de Jericó, cayendo poco a poco, muy poco a poco; cabría preguntarse si la culpa radica solo en el sector gubernamental. Responder a esta pregunta supondría adentrarse en cuestiones hartamente complejas como la iniciativa empresarial en cuestiones de interés general o el propio papel de la Universidad e incluso el carácter autónomo o no de ésta. Cuestiones que claramente exceden del ámbito del presente estudio.

En todo caso el volumen que el lector tiene en sus manos es fruto del trabajo de verdaderos especialistas en sus respectivas materias, algún extranjero, intentándose con ello que se refleje el pensamiento estratégico no tanto de España como «desde» España. Es ello lógica consecuencia de la progresiva inserción de España en el mundo occidental, fundamentalmente en Europa, superado ya el tradicional aislamiento que tan funestos resultados dio a España en su reciente historia.

En efecto, nuestras capacidades y nuestras debilidades, las amenazas a las que debemos hacer frente, cada vez son menos exclusivamente

nuestras y cada vez más compartidas por nuestros vecinos y aliados. Ello es así no solo por nuestra pertenencia a la Unión Europea, por una parte y a la Alianza Atlántica por otra, sino que además fenómenos muy recientes como la globalización o los crecientes flujos migratorios acentúan esa necesidad y, por ende, esa tendencia.

Al ser un libro en colaboración, se corre el riesgo de incurrir en contradicciones, en lagunas y en solapamientos. Hemos intentado que éstas sean mínimas, respetando, como es natural, la libertad de cada autor.

Algunas lagunas concretamente son voluntarias (por ejemplo, las amenazas cibernéticas o la inmigración ilegal) pues no se ha pretendido hacer un catálogo exhaustivo de las mismas; hemos preferido limitarnos a las más importantes, siempre desde el punto de vista español. Con ello hemos pretendido tan sólo contribuir, aportar nuestro grano de arena, al estudio del panorama estratégico del mundo occidental. Tampoco nos hemos ocupado aquí de regiones o países de extraordinaria y creciente relevancia en el panorama internacional por haber sido tratados recientemente, caso de China.

Por otra parte y, como advertirá el lector, se yuxtaponen el enfoque temático y el geográfico; ello es así porque (de nuevo la globalización) las fronteras van desdibujándose en la medida en que el mundo va agrupándose en regiones supranacionales más fáciles de identificar desde el punto de vista de nuestro estudio. Además, cada día es más significativo el papel de actores no estatales, como los terroristas por una parte, pero también por otra parte, las grandes corporaciones y entidades transnacionales o las ONGs cuya actuación por su propio carácter rebasa el territorio de las fronteras nacionales, piénsese, por ejemplo, en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

El mundo o, por no ser egocéntricos, el mundo occidental, vive una situación de incertidumbre y de inseguridad, sea cual sea la percepción que se tenga de ella, lo que exige una visión lo más equilibrada y certera posible en lo que al panorama estratégico se refiere.

En efecto, hemos sido sacudidos en muy poco tiempo por fenómenos importantísimos y de etiología muy diversa: el fin de la Guerra Fría y de la existencia de bloques; la aparición del terrorismo fundamentalista islámico a gran escala actuando por doquier en el planeta; el emerger de los grandes países del sureste de Asia como protagonistas muy principales de la vida económica y consiguientemente el anuncio, cada día más realidad, de que un mundo habituado a tener 1.000 millones de consumidores, tiene que adaptarse a tener 3.000 millones.



Por otro lado, la subsistencia de tensiones y conflictos regionales y locales con la subsiguiente amenaza de la proliferación del armamento nuclear así como de otras armas de destrucción masiva.

La globalización económica sin duda conlleva ventajas de todo tipo pero también supone riesgos para el «statu-quo» actual; piénsese en la deslocalización industrial o en los mecanismos de protección de la agricultura de los países desarrollados.

Este cúmulo de acontecimientos concurrentes provoca grandes cambios en la percepción de la amenaza. Así, ésta va perdiendo su carácter predominante –casi exclusivo– político militar y va tiñéndose de consideraciones económicas, demográficas, culturales y, por qué no decirlo, incluso religiosas.

En este sentido, la preocupación por el agotamiento progresivo de los recursos naturales (principal –pero no exclusivamente– energéticos), la constatación del calentamiento progresivo del planeta con su pléyade de consecuencias de todo tipo (algunas de ellas amenazadoras de poner en peligro la misma existencia de la humanidad), son hoy elementos que deben ser tenidos en cuenta si tratamos cuestiones de seguridad.

Incluso la dimensión exclusivamente político-militar de nuestro Panorama Estratégico se aleja cada día más de la fría compulsión de capacidades y debilidades adentrándose en un terreno brumoso y poco nítido como es el del terrorismo fundamentalista islámico que a su ubicuidad añade con las ADM (conquistas de la tecnología) una amenaza nada desdeñable, como ya hemos tenido –trágicamente– ocasión de comprobar.

Todo ello configura un Panorama Estratégico en el que predominan las incertidumbres y en el que deben tener cabida elementos de muy distinta naturaleza y origen.

Así pues tres factores van a configurar el nuevo escenario estratégico:

- En primer lugar el aldabonazo que supuso el 11 de Septiembre, luego repetido en Madrid, Londres y otras ciudades, hizo evidente que la desaparición de las amenazas que el bloque soviético suponía no quería decir ni mucho menos que no existieran otras amenazas. Por el contrario son evidentes y además radicalmente distintas de las anteriores: pueden no estar encarnadas por actores estatales, son extraordinariamente difusas y difíciles de identificar y pueden ser extraordinariamente letales si utilizan Armas de Destrucción Masiva (ADM), lo que cada día es más factible.

- En segundo lugar, un mundo que había sido esencialmente bipolar y simétrico se va convirtiendo progresivamente en uno multipolar y asimétrico; ya no cabe concentrar la atención en un país, hay que observar (como en un radar) todo el entorno y escudriñar cuáles pueden ser los países o las regiones más peligrosas, actual o potencialmente.

En este horizonte fluido se pueden observar dos movimientos:

- a) Uno de gran velocidad: la emergencia de dos colosos, China e India, que a pesar de su gigantesca dimensión, prácticamente habían jugado muy poco en la esfera internacional, tanto política como económicamente. Junto a ellos Rusia, ahora aliada de Occidente, se prepara para jugar un nuevo papel basado en sus ingentes reservas de materias primas (incluidos petróleo y gas).
- b) Otro de velocidad lenta pero tristemente (para nosotros) consistente: Europa va dejando de ser un actor principalísimo en la esfera internacional.

Había ya renunciado a tener capacidades militares relevantes, pero la asimetría de la nueva situación en la que los occidentales somos sin duda los poderosos, ha hecho arraigar unas ideas y unos sentimientos individualistas y pacifistas que consolidan esa tendencia; se hablaba de «dividendos de la paz» y se renunció no ya a aumentar sino incluso a mantener los gastos militares, iba desapareciendo progresivamente la conscripción obligatoria y se consideraba cada día más innecesaria la función de nuestras Fuerzas Armadas (salvo para operaciones humanitarias o de mantenimiento o restablecimiento de la paz) que deberían ser sustituidas por organizaciones de la Sociedad civil, las ONGs; Europa, en fin, no aspira a otro poder que al político-diplomático, al poder blando, pues se pensaba –se piensa– que es por lo menos el más útil en las presentes circunstancias.

Naturalmente esta tendencia conduce a una progresiva divergencia en la percepción de la amenaza y en la forma de hacerle frente entre las opiniones públicas europeas y norteamericanas y, por tanto, entre sus gobiernos.

A esa debilidad militar debe añadirse una pérdida de importancia estratégica pues Europa ya no es más –por fortuna– el hipotético campo de batalla entre los antiguos bloques.

Con todo, el mayor problema para Europa es hoy no trasvasar su declive militar a otros campos, singularmente el tecnológico, pero también el económico.

- En tercer lugar la amenaza es no solo dispersa desde el punto de vista geográfico, sino también desde el de su propia naturaleza; como hemos dicho, hoy forman parte de la amenaza fenómenos que, como el cambio climático, las inmigraciones, el ciberterrorismo, la crisis energética o las pandemias, reclaman un tratamiento radicalmente nuevo por parte de nuestros gobiernos y nuestras sociedades e incluso de la comunidad internacional en su conjunto. Si, decíamos, la amenaza puede estar encarnada por actores no estatales como los grupos terroristas y puede ser de naturaleza muy diversa, la respuesta debe ser multidisciplinar y debe realizarse por sujetos también diferentes, obviamente en actuación coordinada; ya no puede ser solo cuestión de los distintos ministerios de Defensa ni incluso de los gobiernos; por supuesto dentro de éstos debe existir una mucho mayor involucración de otros departamentos, singularmente los de Hacienda y los de Ciencia y Tecnología, pero es necesario también el concurso de elementos de la Sociedad civil, desde las ONGs a los «think tank» de estudios internacionales y estratégicos, desde los centros de investigación a las grandes corporaciones. Con la globalización la Seguridad ha pasado a ser una cuestión de todos.

La situación anterior nacida con el fin de la Segunda Guerra Mundial y finiquitada en 1989 con la caída del muro de Berlín se caracterizaba por la existencia de dos grandes bloques ideológicamente enfrentados, rígidamente constituidos (con escaramuzas aquí y allá) y de características y capacidades militares simétricas. Era por tanto una situación de análisis no difícil y de respuesta previsible. Consecuentemente las estructuras de defensa y seguridad del bloque occidental, básicamente la Alianza Atlántica, estaban nítidamente configuradas, sus conceptos estratégicos eran claros y las fuerzas militares que las sustentaban estaban adiestradas, preparadas y dotadas para hacer frente a la amenaza por antonomasia.

La caída del muro hizo pensar a algunos que nos encontrábamos ni más ni menos que en el fin de la Historia. El 11 de Septiembre (de 2001) nos despertó abruptamente de este sueño y, poco a poco, se ha venido dibujando una situación plagada, como hemos dicho, de nuevas realidades y de fenómenos emergentes que le hacen tener un carácter magmático y fluido de mucho más difícil análisis y de respuesta incierta y, desde luego, radicalmente distinta de la anterior; pensemos, por ejemplo, en las capacidades militares: cada día es más claro que nuestras tradicionales

fuerzas convencionales han perdido gran parte de su utilidad. ¿Qué pensar de las divisiones acorazadas para hacer frente a las fuerzas soviéticas en las llanuras de Centro Europa? ¿o de las fuerzas navales para proteger los convoyes que atravesarían el Atlántico con destino a Europa? Es claro que todo ello ha quedado en gran parte obsoleto pero ¿cómo hacer frente a la nueva realidad? La respuesta no es tanto fruto de una nueva doctrina sino que va construyéndose «de facto» día a día y después, solo después, va creándose la doctrina. Una cosa sí parece clara: la asimetría de la nueva situación, por contraste a la anterior, va haciendo disminuir la amenaza de una guerra convencional, mejor deberíamos decir regular, mientras que debemos temer la aparición de distintos tipos de guerra irregular (terrorismo, insurgencia, guerrilla, sabotaje...).

---

Por otro lado los increíbles desarrollos de las tecnologías en informática, electrónica y comunicaciones hacían necesaria su incorporación a nuestros ejércitos con una no despreciable repercusión en los costes.

En su aportación, el Almirante Terán nos expone como ya, antes del 2001, nuestras Fuerzas Armadas fueron incorporando progresivamente las nuevas tecnologías, lo que sin duda daba superioridad a los ejércitos que las incorporaron. Empezó entonces a hablarse de la Revolución de los Asuntos Militares (RAM), incluso en la Cumbre de Washington de 1999 se aprobó un nuevo concepto estratégico para la Alianza que, entre otras cosas, permitía las actuaciones «fuera de área»; pero solo a partir de los ataques terroristas es cuando se acepta la necesidad imprescindible de la transformación de nuestros ejércitos para hacer frente en el nuevo escenario estratégico a una multitud de misiones (gestión de crisis, mantenimiento o restablecimiento de la paz, etc.) y ello en muy diferentes ambientes y circunstancias. Es entonces cuando empieza a pensarse en la necesidad de conjugar la actuación de muy diversos elementos estatales, militares, políticos, diplomáticos, legales, etc., e incluso no estatales (ONGs) para hacer frente a estas situaciones de muy diversa naturaleza. Es lo que se ha llamado Respuesta Integrada o Integral que, junto a la RAM, constituye el núcleo de la transformación que están sufriendo nuestras Fuerzas Armadas.

Como ha quedado demostrado en Afganistán y en Irak, y decíamos más arriba, ya no basta la nueva superioridad militar, por aplastante que ésta sea, sino que es necesario el concurso de elementos de muy diversa naturaleza, civil y militar, para la resolución definitiva de los conflictos.

La Respuesta Integral, analizada en sus pormenores y vicisitudes, por tanto, está llamada a ser una de las bases no sólo de la transformación de los ejércitos sino también de los distintos elementos civiles, gubernamentales o no, que, según decíamos, están llamados a desempeñar funciones en la acción de Seguridad y Defensa de los Estados.

Correlativamente a esta transformación de nuestros ejércitos, el Almirante Terán analiza pormenorizadamente la evolución estratégica de la Alianza Atlántica como pilar esencial de nuestra seguridad colectiva pero también la de la Unión Europea que, a pesar de su clara vocación política, está intentando crear su propia dimensión de Seguridad y Defensa. De modo que las bases para la convergencia de una y otra están sentadas.

Por ello, quizás en un futuro no lejano podamos asistir a actuaciones conjuntas de ambas, con lo que la dicotomía entre poder fuerte (militar) y poder blando (político y económico) podría ir difuminándose, desapareciendo así uno de los polos de fricción entre Europa y los Estados Unidos.

---

Nadie duda de la importancia estratégica de la energía. Paul Isbell concluye su análisis de la materia entendiéndolo que la energía se ha convertido en la cuestión estratégica global por excelencia. En efecto, a la conocida repercusión de la energía en el dinamismo de la economía se añade hoy su importancia en la estabilidad geopolítica mundial y afecta decisivamente al futuro medioambiental.

Comienza su análisis con la alarma producida en 2006 por el rebrote de los precios de la energía pero a diferencia de alzas anteriores, desde 1973, esta vez no se debe a una contracción de la oferta sino a un brusco aumento de la demanda; la aparición en el mercado energético de las demandas de China y de India llevaron el precio del crudo prácticamente al máximo histórico. Este acontecimiento le da pie para analizar la relación entre los precios de la energía y la economía mundial demostrando que, además de ser cíclica, la relación es cada vez más inestable, inestabilidad que aumenta cuando al juego del libre mercado se añaden intervenciones políticas (revolución iraní de fines de 1978 ó la invasión de Irak en 2003), llamando la atención de que un ataque militar contra Irán en la actualidad podría producir efectos similares.

Además de la entrada de los gigantes asiáticos en el mercado de la energía, Paul Isbell analiza la paradoja de que en los tiempos actuales de creciente globalización, asistamos por doquier a un resurgimiento del na-

cionalismo energético. Así en América Latina donde los gobiernos de Venezuela y Bolivia y algún otro, sin duda bajo el liderazgo de Hugo Chávez, están utilizando el arma de los hidrocarburos para sus propios fines políticos. Pero no solo ellos, también en Rusia en donde, tras un proceso de liberalización del sector, el gobierno de Putin está utilizando el petróleo y el gas como sector clave para la proyección de su poder en el mundo; tanto con los antiguos países satélites (Ucrania y Bielorrusia) con sus importantes repercusiones en el suministro a Europa, como en sus coqueteos con China y Japón (construcción del oleoducto siberiano). Incluso el gobierno de Putin va más allá intentando crear un cártel del gas. A pesar de las dificultades fácticas que hoy tiene debidas a la naturaleza regional de los mercados del gas, sus acercamientos a países como Argelia, Qatar e Irán deben ponernos sobre aviso de un riesgo que afectaría especialmente a España.

A continuación Paul Isbell analiza con detenimiento las consecuencias del nacionalismo energético con las indudables ventajas que a corto plazo tiene para los que lo practican pero advierte de los riesgos de utilizarlo, tanto en su vertiente externa como arma geopolítica, pues entiende al final que hay una dependencia mutua entre países productores y consumidores, como en su vertiente interna, pues una excesiva presencia del estado produce un impacto negativo sobre el futuro nivel de inversión.

Por último se refiere al riesgo que el consumo de energía puede producir en el cambio climático, lo que ha llevado recientemente al Consejo Europeo a adoptar unas drásticas recomendaciones para reducir las emisiones de los gases invernadero, aumentar el uso de energías renovables e incrementar la eficiencia energética. En definitiva, surge la urgencia de crear una verdadera política energética europea capaz de afrontar, dice, este triple reto económico, geopolítico y medioambiental.

---

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial recorrió Europa un anhelo de unión política entre sus países que cristalizó con la firma del Tratado que constituyó la Comunidad Económica Europea en Marzo de 1957; de entonces surgió una polémica que ha durado hasta nuestros días entre si ese anhelo no sería más que un negocio de los empresarios (la Europa de los mercaderes), si era una forma de prevención de la pesadilla que habían sido las dos guerras mundiales (más europeas que mundiales), o si era un ideal realizable.

Ahora, cuando se cumplen 50 años del Tratado Fundacional, observamos dos corrientes de signo contrario: por un lado un recurrente esfuerzo por

construir Europa (proveerla de una Constitución, incrementar su competitividad y su potencial económico, darle instrumentos para que pueda tener una política exterior común, dotarla de capacidades militares, etc.). De otro lado observamos una Europa que se hace vieja a ojos vista y no solo por la riqueza de su historia sino en términos puramente demográficos, una Europa que ha perdido la importancia estratégica que la otorgaba encontrarse entre los dos bloques enfrentados durante la Guerra Fría, una Europa que carece de las capacidades militares imprescindibles para que su voz suene en el mundo y, sobre todo, una Europa que a pesar de constituir el mercado más grande del mundo en términos de poder adquisitivo, va perdiendo con demasiada rapidez el tren del desarrollo económico y, sobre todo, el de la vanguardia tecnológica. Piensen tan solo que nuestra renta per cápita es prácticamente la mitad de la de los Estados Unidos y en cuanto al desarrollo tecnológico se refiere, si gastáramos anualmente más porcentaje (0,5%) del PIB que los Estados Unidos, lo cual dista de ser cierto, alcanzaríamos su actual nivel de gastos en I+D, según la Cámara de Comercio Europea, el año 2123.

Así pues nos encontramos con una Europa que persigue un ideal de unidad, de paz y de fraternidad coexistiendo con una Europa real que pierde progresivamente su lugar en el mundo y que va dejando los problemas reales sin resolver.

José M. de Areilza desgrana este doble proceso poniendo de manifiesto la falta de líderes y de dirección estratégica que aqueja a Europa. Por lo que respecta a los líderes, o mejor a la falta de líderes, que puedan poner fin a este progresivo declive excepcional, pues Blair ya es el pasado, tan solo a Angela Merkel, poniendo a su altura a Sarkozy, que hoy no es más que una expectativa. En efecto Angela Merkel, en el poco tiempo que lleva en el cargo, ha dado muestras de tener las ideas claras sobre el futuro de Europa, aunque quizás éstas sean «demasiado nacionales». Por otra parte la dicotomía entre ampliación y profundización se ha resuelto, en principio, a favor de aquella lo que, como era de prever, dificulta ésta. Además, el escaso peso político de la Comisión tampoco contribuye a enderezar el rumbo. La crisis abierta por la nueva aprobación del texto constitucional no solo sigue sin cerrarse sino que, además, ha dividido a los países europeos dificultando la adopción de nuevas y necesarias medidas.

Son especialmente necesarias éstas en materia energética, como se puso de manifiesto con las incertidumbres del suministro ruso por sus problemas con Ucrania y más recientemente con Bielorrusia. Europa necesita, también en materia de energía, actuar con una sola voz, tener una política energética común pero ni la Unión tiene competencias para ello ni los esta-



dos miembros están dispuestos a cederlas. Además no es sólo el suministro, la energía afecta sustancialmente al crecimiento económico y, por tanto, al empleo; no tenemos resuelto el desarrollo del mercado interior de la energía y habría que dar una respuesta común al problema del cambio climático. Cada país tiene su propia política y sus propios problemas; por el momento Gran Bretaña es autosuficiente y Francia cuenta con una notable producción de origen nuclear, por ello no es de extrañar que la más nerviosa sea Alemania y así se explican sus escaramuzas para conseguir una relación privilegiada con Rusia por una parte y para ir sustrayendo fuerzas a su competidora Francia (la prueba está en el intento de compra de la española Endesa).

En materia de política exterior y de seguridad y de construcción de una defensa europea, subraya Areilza, junto a los esfuerzos realizados, los magros resultados obtenidos; la extensión de la mentalidad pacifista a pesar de los aldabonazos que los atentados terroristas han supuesto y la recomposición de la relación atlántica tras la crisis del 2003 con motivo de la guerra de Irak; a pesar de ello, los deberes están por hacer y Europa sigue siendo un «enano militar» y sin capacidad militar el papel de la UE como actor principal no es creíble.

El drama es que también empieza a perder estatura en el terreno económico a pesar de que 2006 ha sido un buen año desde este punto de vista (el desempleo ha bajado al 8%), principalmente por no abordar los problemas estructurales de sus economías; la rigidez de sus mercados laborales, la no integración de los financieros, la falta de competencia en el sector de servicios y en general las conquistas del Estado del Bienestar, están lastrando la competitividad de la economía europea y solo la bonanza económica actual permite cerrar los ojos a un riesgo tan inminente como importante cual es el de la deslocalización industrial.

Pero no toda esperanza está perdida. A finales de 2006 el Presidente Durao Barroso ha subrayado la importancia de tener una política energética europea; asimismo ha reclamado más competencias en materia de inmigración y ha impulsado medidas frente al cambio climático. Así pues, al menos somos conscientes de nuestras carencias y debilidades. En cualquier caso, concluye Areilza, el dato más preocupante en asuntos de seguridad y defensa sigue siendo el conformismo europeo.

---

Lo primero que debemos resaltar de América Latina en el año 2006 es la consolidación de los regímenes democráticos pues el apretado calendario electoral se ha desarrollado con una gran normalidad. También des-



de el punto de vista económico ha sido un año francamente positivo pues ha tenido un alto crecimiento. Sin embargo no todo son luces, ni desde el punto de vista político, ni desde el punto de vista económico. Carlos Malamud analiza lo acontecido en 2006 desde ambas perspectivas.

Políticamente, además de persistir la dictadura cubana, hemos sido testigos de un cierto reforzamiento del populismo liderado por Hugo Chávez con las victorias de Correa en Ecuador y Daniel Ortega en Nicaragua que se suman a la que Evo Morales tuvo en Bolivia en 2005. Es de resaltar un cierto elemento «indigenista» en esa oleada populista y es necesario hacerlo porque puede contener el germen de vaivenes poco deseables en el momento actual: no solo es que se juegue con una cierta demagogia a la construcción del llamado «socialismo del siglo XXI» sino que puede poner en peligro el propio anclaje de la región en el mundo occidental; desde luego es pronto para hacer juicios más fundados, pero su rechazo no solo al gigante norteamericano sino al propio modo de vida occidental, deben servirnos de llamada de atención pues cuestiona la propia identidad de la región.

Lo que es relevante es la nueva alineación política que se produce en el subcontinente; creo que no puede hablarse unívocamente de derecha e izquierda en su aplicación a Europa y Latinoamérica; más propio sería, a mi juicio, equiparar regímenes autoproclamados de izquierdas, como los del Brasil y Chile, a los países europeos gobernados por la derecha, pues coinciden con éstos en su respeto a las reglas del juego (la seguridad jurídica) y en su propósito de crecimiento económico sólido (en lugar de hablar sólo de redistribución de la renta). Frente a ellos nos encontramos, probablemente con Bolivia a la cabeza, con regímenes que ponen en tela de juicio valores occidentales consolidados llegando a cuestionar, como en el caso de Venezuela con la Ley Habilitante, el respeto a las propias reglas democráticas. Ello nos permite hablar, como dice Carlos Malamud, de un nuevo mapa político de la región y del giro a la izquierda producido en el año 2006.

Desde el punto de vista político, lo más preocupante de la región es que tras la buena noticia de la consolidación de las democracias, persiste la intranquilidad de la inexistencia, en muchos países, de verdaderos Estados, agentes de la cohesión nacional y coadyuvantes del desarrollo económico, garantes de la seguridad jurídica y promotores de una verdadera Sociedad civil.

Desde el punto de vista económico, la evolución en 2006 debe considerarse positiva si tenemos en cuenta las principales magnitudes (com-

portamiento de la deuda externa, reservas de divisas, índice de inflación, remesas de emigrantes, etc.).

Al igual que sucedía con el mapa político, el económico parece distinguir entre los países sólidos o de crecimiento más consistente como Chile y Brasil de los de aquellos que con políticas populistas introducen un mayor intervencionismo estatal a la vez que un menor respeto a la seguridad jurídica y así se ve si se analiza con detalle la evolución de la inversión extranjera en la región.

También desde el punto de vista económico se ciernen nubarrones sobre la región latinoamericana; uno, y no el menor, es el de las dificultades y obstáculos para el proceso de integración regional; desde Europa se percibe con claridad la imperiosa necesidad de, en un mundo que se dirige a la globalización total, establecer áreas económicas supranacionales. Contando Latinoamérica con una idéntica base cultural y con un idioma prácticamente común es de extrañar que el proceso de integración se encuentre no solo estancado sino incluso en retroceso; probablemente, como dice Malamud, el exceso de retórica y de nacionalismo unido a la falta de liderazgo político puedan ser los causantes de este estado de cosas. Los muy positivos datos macroeconómicos no deben hacer olvidar la pésima distribución de la renta, aunque haya disminuido notablemente el índice de pobreza, ni tampoco que el conjunto de la región crece a menor ritmo que el resto de los países en vía de desarrollo o incluso que África.

Por último, cabe preguntarse si la actual situación de mejora no es meramente coyuntural derivada del incremento de los precios de las materias primas y no tiene por tanto la consistencia deseable.

En cuanto a Cuba se refiere, el año 2006 ha sido testigo de la enfermedad ¿incurable? del dictador que abre un proceso de interinidad, en el que es de suponer, se estén librando batallas incruentas por el poder para cuando Castro desaparezca; en todo caso, ha comenzado en la isla un proceso de transición en el que es de esperar que los principales actores: Fuerzas Armadas, Iglesia Católica y Oposición política (tanto la interior como la de Miami) jueguen sus papeles con prudencia.

Por lo que respecta a la presencia española en la región, en la que es quizás el principal actor extranjero, se constata el carácter estable de las inversiones españolas lo que es un dato muy positivo, en sí mismo y a la vista de las celebraciones del Bicentenario que se acercan, siendo de desear no solo que se mantengan o incluso se acrecienten en un futuro pró-

ximo, sino también que vayan acompañadas de realizaciones «sociales» que ayuden a entender a la población el carácter beneficioso de dichas inversiones. Es claro que, en definitiva, la labor que España está haciendo es la de encauzar ahorro de todo el mundo hacia Latinoamérica, mejorando así claramente su nivel de vida, pero no está tan claro que así sea percibido por las poblaciones de los países beneficiarios.

Por último, una sugerencia: siendo el sudeste de Asia sin duda la región emergente por excelencia en la economía mundial, ¿no convendría encauzar hacia allí alguna al menos de nuestras inversiones vía Latinoamérica? Es decir, potenciar a las filiales de las empresas españolas en América Latina al tiempo que nos servirían de cauce más adecuado para el control de nuestras inversiones en el Sudeste de Asia. Al fin y al cabo la ruta de Colón, o mejor, la del Galeón de Manila, entendemos es más adecuada para nosotros que la de Marco Polo.

---

Como es natural y a pesar de lo que hemos dicho hasta ahora, no todo es novedoso en el panorama estratégico actual; por el contrario, hay elementos heredados de la situación anterior por mucho que ellos mismos presenten novedades.

Así sucede con la situación en Oriente Medio, analizada por el Coronel Ballesteros, donde a sus características tradicionales de fuente primordial de abastecimiento petrolífero del mundo, con países de notables contrastes (entre otros en la distribución de la renta), lugar de importantes y virulentos conflictos étnicos y religiosos y asentamiento principal de una religión monoteísta (y no hegemónica en el mundo actual), une ahora la de ser semillero principal, aunque no único, de terroristas islámicos y zona de fuertes tensiones nucleares, habiéndose incrementado, fundamentalmente por la situación de Irak, la tradicional inestabilidad. Todo ello sin olvidar el que parece insoluble conflicto palestino-israelí. En definitiva pues, las novedades son de signo negativo. El análisis del Coronel Ballesteros abarca lo que ha venido en denominarse «el gran Oriente Medio», desde Marruecos a Afganistán.

Por lo que respecta a la orilla sur del Mediterráneo, el conflicto del Sahara Occidental continua estancado a la espera de un acuerdo entre las partes y aunque la situación actual es muy onerosa económicamente para Marruecos y peor aún para el Frente Polisario, no es de esperar ningún cambio sustancial a corto plazo, visto lo irreductible de la posición marroquí y el poco interés internacional que el conflicto suscita.

Más inquietante es la situación en Argelia, aunque con la ayuda del aumento de los precios del gas y del petróleo, el gobierno de Bouteflika está superando su conflicto interno. No obstante, el integrista religioso y el terrorismo hacen que la situación sea todavía inestable.

Respecto al conflicto palestino-israelí, el año 2006 fue testigo de la guerra entre Hizbolá e Israel; Israel, como represalia a la muerte y secuestro de algunos soldados, invadió el Sur del Líbano por tercera vez dando lugar a una guerra que, y esto sí es una novedad, terminó sin la victoria de Israel lo que ha beneficiado a la palestina Hamás y sus líderes frente a la OLP; por el contrario, el resultado de la guerra ha disminuido la moral de los israelíes y ha creado graves problemas al gobierno de Ólmert, es más, ha aumentado el tradicional sentimiento de inseguridad del país lo que unido a la debilidad del Presidente palestino Abbas dificulta el proceso de paz.

En Palestina, con unas condiciones económicas cada vez más degradadas, la pugna entre Hamás, apoyada por Siria, Irán y también Rusia, y Fatah, apoyada por Estados Unidos y la Unión Europea, está enconándose día a día y hace temer lo peor.

Tampoco en el Líbano la situación es tranquilizadora, la preeminencia que Siria obtuvo como consecuencia de la guerra civil, ha sido decisiva en el conflicto de 2006 y ha encumbrado a Hizbolá que aparece como vencedor de los israelíes, lo que le ha erigido en referente de todo el mundo árabe pues ha encarnado la esperanza de que Israel puede ser derrotado.

Con todo la situación más grave es la del conflicto de Irak donde la progresión creciente de víctimas, a manos del terrorismo y de la insurgencia, fundamentalmente iraquíes pero también de soldados estadounidenses, hace casi imposible la actuación del gobierno iraquí salido de las elecciones de 2005. Lo que fue una espectacular victoria militar se está convirtiendo en un verdadero infierno y, lo que es peor, cada día disminuyen las esperanzas de solución. La increíble, a ojos de Europa, decisión de desmontar el ejército y la policía iraquí, junto a la rivalidad entre sunnitas y chiíes hace que el país se esté precipitando hacia el caos y la guerra civil de la que, por ahora, se salva por la presencia de las fuerzas de coalición; pero esta presencia por una parte no podrá durar siempre (las bajas y el coste económico se van haciendo insostenibles para la opinión pública norteamericana) y por otra, ella misma, su sola presencia, atiza las rivalidades en conflicto.

Así pues estamos en una carrera contra el tiempo en la que Estados Unidos espera estabilizar la situación política para poder hacer regresar a sus tropas.

La situación de Irak es con diferencia la más preocupante de toda la región aunque no debemos olvidar el aumento de tensión que proporciona Irán, no sólo por su apoyo a la facción chiíta iraquí y más lejos a Hizbolá en el Líbano y Hamás en Palestina, sino sobre todo por su programa de enriquecimiento de uranio con el reto a la legalidad internacional que supone; a pesar de sus declaraciones de que tan sólo quieren disponer de energía nuclear para usos civiles y pacíficos, los indicios apuntan a que su verdadera voluntad es convertirse en una potencia militar nuclear, extremo éste que todavía hoy no ha sido confirmado por la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA). Si así fuera, si Irán se convirtiera en una potencia nuclear, se produciría un incremento de la tensión en la zona sobre todo a la vista de sus declaraciones radicales en contra de Israel. La coyuntura actual le favorece puesto que Estados Unidos, embarrancado en Irak, tiene limitada su capacidad de actuación en la zona y la comunidad internacional se encuentra, también por causa de Irak, muy dividida. En los próximos meses se dilucidará, en primer lugar, si los propósitos que guían a Irán son los de ser una potencia nuclear y, en segundo lugar, si la comunidad internacional tolerará la situación. Si así fuera nos encontraríamos ante un agravamiento de la tensión que podría llegar a ser insostenible.

Por último el Coronel Ballesteros analiza la actualidad en Afganistán en la que también nos encontramos con un espectacular crecimiento de los ataques terroristas suicidas y un resurgimiento de la insurgencia talibán, lo que hace peligrar la presencia de las fuerzas de Naciones Unidas y de la Alianza Atlántica.

En conclusión, la situación en el Oriente Próximo se ha agravado sustancialmente en 2006 y hace temer un futuro próximo en que puede llegar a ser insostenible.

## **CAPÍTULO I**

# **LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA ANTE EL NUEVO ESCENARIO ESTRATÉGICO**

## **LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA ANTE EL NUEVO ESCENARIO ESTRATÉGICO**

Por José María Terán Elices

### **UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL**

En el periodo comprendido entre los años 1989 y 2006, la escena internacional ha sufrido grandes cambios: ha desaparecido la política de bloques que protagonizó la Guerra Fría, el proceso de globalización se ha consolidado y ha emergido un nuevo marco de relaciones internacionales. Al mismo tiempo, junto a las tradicionales amenazas para la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales, han surgido nuevos peligros de muy distinta naturaleza e intensidad, procedentes tanto de Estados como de actores no-estatales.

En efecto, mientras durante la Guerra Fría la mayor amenaza que se cernía sobre las naciones occidentales era una guerra convencional o nuclear contra la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia, en la actualidad se producen numerosos conflictos armados en diversas partes del planeta que, tanto por sus causas como por sus efectos, no sólo centran el interés de los medios de comunicación de las naciones avanzadas sino que sus implicaciones van mucho más allá del lugar donde se producen. Esta situación configura un ambiente de seguridad cada vez más incierto, lo que demanda un esfuerzo continuo y permanente de las fuerzas armadas.

Los trágicos atentados del 11 de Septiembre de 2001 en Nueva York y Washington –y sus distintas secuelas en todo el planeta– demostraron al mundo que el terrorismo se había convertido en una amenaza realmente global, que trasciende la clásica frontera entre los riesgos interiores y exte-

riores, y que debe combatirse con todos los medios a disposición del Estado: diplomáticos, económicos, culturales, policiales e incluso militares.

Además de estos profundos cambios en el ambiente estratégico, el fin de la Guerra Fría también puso de manifiesto una serie de cambios de tipo social, político e ideológico que, gestados durante las décadas anteriores, han alterado completamente la forma en que las sociedades avanzadas afrontan el fenómeno bélico. Las naciones occidentales de este principio de siglo no sólo son más educadas, ricas, democráticas y con mayor esperanza de vida que sus homólogas del pasado, sino que también son más individualistas y pacifistas, y por ello menos proclives a dar sus vidas por la patria o la nación (1).

Estas transformaciones determinarán, entre otros profundos cambios, una creciente separación entre la esfera militar y la civil, y el abandono definitivo de la conscripción obligatoria, que complicarán enormemente el empleo de la fuerza militar como elemento de política exterior del Estado (2) y harán que las opiniones públicas de las sociedades avanzadas presionen a sus gobiernos para que éstos empleen los ejércitos en misiones de tipo humanitario, acciones cuya naturaleza es sensiblemente diferente de la clásica misión de los ejércitos como la defensa territorial y la guerra convencional, y cuya complejidad impone nuevos requerimientos para las fuerzas armadas.

Por ello, puede afirmarse que hoy en día las fuerzas armadas operan en un marco más complejo y confuso que en el pasado, en el que factores ajenos a los militares –como pueden ser los de tipo legal, social o mediático– condicionan el curso y el desenlace de cualquier acción militar.

En conclusión, los grandes cambios que se han producido en el mundo a lo largo de las últimas décadas han alterado sensiblemente el marco de actuación político, económico, diplomático y militar de los estados. En este último campo, la nueva coyuntura internacional no sólo ha compor-

---

(1) Para una visión general del fenómeno, véase: MOSKOS, CHARLES C., WILLIAMS, JOHN A. y SEGAL, DAVID R. (2000): *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*; Nueva York, Oxford University Press. Por su parte, Colom (COLOM, GUILLEM (2006): «La gran revolución», en *Boletín de Información del CESEDEN* N.º 294, pp. 7-28) sostiene que estos cambios son constituyentes de una «revolución militar» de carácter y consecuencias globales que, al alterar la relación existente entre Estado, sociedad y guerra, ha transformado la forma en que las naciones avanzadas afrontan el fenómeno bélico.

(2) Vid. LUARD, EVAN (1988): *The Blunted Sword: the Erosion of Military Power in Modern World Politics*, Londres, I.B. Tauris.



tado un cambio en las políticas de seguridad y defensa de las naciones avanzadas, sino que también ha supuesto que éstas inicien un proceso de transformación político y militar con el fin de adaptarse a los requerimientos que impone el escenario estratégico del siglo XXI.

Teniendo en cuenta este contexto general, el presente capítulo examinará cómo están adaptándose los medios militares a los retos que plantea el ambiente estratégico actual. Para ello, se empezará analizando el proceso de transformación en el que se hallan inmersas las fuerzas armadas de las naciones avanzadas, entre ellas las españolas, a la vez que establecerá la necesidad de avanzar en la integración del esfuerzo civil y militar en las operaciones de gestión de crisis, pues la complejidad del entorno actual así lo requiere. Finalmente, terminará explicando cómo la Alianza Atlántica y la Unión Europea están adaptándose a la nueva realidad estratégica del siglo XXI.

## **¿POR QUÉ DEBEN TRANSFORMARSE LAS FUERZAS ARMADAS?**

Antes de discutir la necesidad de emprender un proceso de transformación encaminado a adaptar las fuerzas armadas procedentes de la Guerra Fría a los requerimientos sociales, políticos, económicos, estratégicos, operacionales, tácticos y tecnológicos del siglo XXI, como elementos básicos de la Seguridad y Defensa occidentales, es preciso realizar un breve apunte sobre las bases teóricas del mismo, agrupadas en el concepto de *Revolución en los Asuntos Militares* (RMA).

El término RMA, que centró el debate político, militar y académico producido en el ámbito de la defensa durante la década de los noventa, puede definirse como un profundo cambio en la forma de operar de los ejércitos que deriva de la integración y explotación de nuevas tecnologías, doctrinas u orgánicas en su seno. Esta transformación, que debería convertir en obsoletas las formas de combate anteriores, proporciona una enorme superioridad al primer ejército que explota estas capacidades, por lo que sus aliados, por razones de interoperabilidad, y desde luego todos sus posibles adversarios, deberán alcanzar este nuevo estándar de capacidades, bien sumándose a la revolución o desarrollando una respuesta que acabe con dicha ventaja (3).

---

(3) Sin embargo, la experiencia histórica parece relativizar este supuesto. Para ello, véase: BOOT, MAX (2006): *War Made New: Technology, Warfare and the Course of History, 1.500 to Today*, New Heaven, Yale University Press.

A grandes rasgos, los debates sobre la posible existencia de una RMA capaz de transformar el arte de la guerra surgieron, primero en la Unión Soviética y después en Estados Unidos, a mediados de la década de los ochenta, coincidiendo con la aplicación militar de los avances tecnológicos que estaban produciéndose en los campos de la informática, la electrónica y las comunicaciones (4). Estas nuevas tecnologías, divididas en sistemas de Mando, Control y Comunicaciones (C<sup>3</sup>), Inteligencia, Observación, Adquisición de Objetivos y Reconocimiento (ISTAR) y municiones de precisión, prometían revolucionar la forma de operar de los ejércitos. Estos equipos no sólo permitirían obtener, procesar e interpretar grandes volúmenes de información –que proporcionarían a los mandos militares y políticos una completa radiografía a tiempo real de todo lo que sucediera en el teatro de operaciones–, sino que también permitirían atacar y destruir cualquier objetivo que se encontrara en el campo de batalla, a gran distancia y con una elevada tasa de éxito gracias a las municiones de precisión e inteligentes.

Esta capacidad sin precedentes sería posible gracias a lo que el Almirante William Owens –antiguo Vicesecretario de la Junta de Jefes de Estado Mayor estadounidense– calificaría como «sistema de sistemas», o la capacidad de que todos los equipos actúen de forma conjunta o *en red*. Según Owens, ésta es la esencia de la RMA: la posibilidad de acumular un vasto volumen de información sobre el área de operaciones y emplearla de inmediato (5).

La espectacular victoria estadounidense en la Guerra del Golfo de 1991 pareció demostrar el alcance revolucionario de estos cambios (6), por lo que el debate sobre la posible existencia de una revolución capaz

---

(4) Aunque los teóricos militares soviéticos fueron los primeros en analizar la posible existencia de una *Revolución Técnico-Militar* relacionada con la introducción, por parte de las fuerzas aliadas, de sistemas C<sup>3</sup>I y municiones de precisión, fue ANDREW MARSHALL –conocido analista del Departamento de Defensa estadounidense– el que definiría en 1993 el concepto RMA.

(5) Vid. OWENS, WILLIAM (1995): «The American Revolution in Military Affairs», en *Joint Forces Quarterly*, N.º 10, pp. 37-39.

(6) No obstante, recuérdese que estas tecnologías jugaron un papel importante pero ni mucho menos suficiente para entender el triunfo estadounidense. En efecto, el ejército iraquí, característico de la década de los setenta, se enfrentó al estadounidense, con unos mandos y tropa altamente preparada y adiestrada, y en una coyuntura histórica inmejorable, para que éste pudiera poner en práctica los procedimientos y tecnologías desarrolladas años antes para enfrentarse a la Unión Soviética en el escenario centroeuropeo con garantías de éxito. Para más información, véase: KAGAN, FREDERIK W. (2006): *Finding the Target: the Transformation of American Military Policy*, Nueva York, Encounter Books.

de convertir en obsoleto el armamento, las tácticas, los procedimientos y las doctrinas desarrolladas durante la Segunda Guerra Mundial y en la Guerra Fría –todavía limitado al ámbito político y militar estadounidense y soviético(7)– se popularizaría mundialmente hasta el punto de centrar cualquier discusión que se produjera en el ámbito de la defensa (8).

¿Por qué la idea de una RMA capaz de transformar el arte de la guerra cobró tanto interés? Porque esta revolución no sólo prometía aportar unas capacidades militares inimaginables años atrás en términos de precisión y rapidez, a la vez que se limitaban los daños colaterales y las bajas propias (9), sino que también parecía ser la solución a todos los problemas que debían afrontar las sociedades avanzadas de fin de siglo: la erosión del paradigma del ciudadano-soldado y el fin de la conscripción universal masculina, el llamado «dividendo de la paz» vinculado a la disminución de los presupuestos de defensa de las naciones avanzadas tras la caída de la amenaza soviética y, muy especialmente, parecía enmendar la creciente dificultad de las sociedades avanzadas para optar a la guerra como instrumento político (10).

En consecuencia, no es extraño que esta idea sedujera a políticos y militares de todo el mundo, pues prometía reemplazar la falta de efectivos humanos con tecnología y ofrecía a los gobiernos la posibilidad de continuar empleando a las fuerzas armadas como elemento de política exterior de forma autónoma pero con menos costes políticos, económicos y sociales. Además, Estados Unidos –promotor y máximo defensor de la RMA– también es-

- 
- (7) Vid. IKLÉ, ALFRED y WOHLSTETTER, ALBERT (1988): *Discriminate Deterrence*, Washington DC, US Government Printing Office. Esta obra recoge las conclusiones de un grupo de trabajo que, compuesto por analistas tan prestigiosos como ZBIGNIEW BRZEZINSKI, HENRY KISSINGER, SAMUEL HUNTINGTON, ALFRED IKLÉ o ANDREW MARSHALL, fue reunido por el Departamento de Defensa americano a mediados de los ochenta para establecer si estos avances tecnológicos podían ser considerados revolucionarios.
- (8) Para una visión panorámica de la RMA, véase: COHEN, ELIOT A. (1996): «A Revolution in Warfare», en *Foreign Affairs*, vol. 75 N.º 2, pp. 37-56; FREEDMAN, LAWRENCE (1998): *The Revolution in Strategic Affairs*, Adelphi Paper N.º 318, Londres, The International Institute for Strategic Studies – Oxford University Press o MURRAY, WILLIAMSON (1997): «Thinking About Revolutions in Military Affairs», en *Joint Forces Quarterly*, N.º 16, pp. 69-76.
- (9) En efecto, el armamento de precisión e inteligente limita enormemente el coste económico y político de cualquier acción militar, pues permite batir los objetivos a gran distancia, limitando el riesgo de sufrir bajas propias, con una gran precisión y con menos daños colaterales. Sobre la evolución, capacidades y limitaciones de este tipo de armamento, véase: FRIEDMAN, GEORGE Y MEREDITH (1998): *The Future of War: Power, Technology and American World Dominance in the Twenty-First Century*, Nueva York, St. Martin's Griffin, pp. 212-242.
- (10) Vid. CREVELD, MARTIN VAN (2000): «Through a Glass, Darkly: Some Reflections on the Future of Warfare», en *Network Centric Warfare Review*, pp. 25-44.

taba interesado en las posibilidades que ésta prometía para mantener e incrementar su ventaja cualitativa frente a sus posibles competidores y, por lo tanto, conservar su hegemonía militar en el siglo XXI (11).

Las discusiones sobre la RMA continuarían hasta el año 2001, cuando este concepto sería sustituido por el término *transformación* (12) como centro de los debates políticos, académicos y militares que se produjeran en el ámbito de la defensa. Inicialmente, se consideró que la transformación era un proceso con un doble objetivo: alcanzar la RMA y adaptar las fuerzas armadas al mundo de la posguerra fría (13). No obstante, hoy en día se entiende que la transformación integra ambos elementos, por lo que puede definirse como el proceso mediante el cual las fuerzas armadas se adaptan a los requerimientos tecnológicos, políticos, sociales, estratégicos, operacionales y tácticos del siglo XXI (14).

Como se observará con más detalle a lo largo del texto, la transformación no sólo consiste en modernizar o adquirir nuevos medios materiales o introducir nuevas estructuras, orgánicas o procedimientos de actuación en las fuerzas armadas. Este proceso también entraña un cambio ideológico y cultural, pues todos los estamentos afectados por este cambio deberán sustituir las viejas costumbres por nuevas prácticas totalmente distintas. Es muy posible que esta situación produzca controversias entre los grupos afectados, pues frente a una posible pérdida de poder e influencia relativas, podrían preferir mantener el *statu quo* y, por lo tanto, oponerse al proceso de transformación.

---

(11) Vid. SLOAN, ELINOR (2002): *The Revolution in Military Affairs: Implications for NATO and Canada*, Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. 27-29.

(12) No obstante, debe comentarse que el término transformación fue empleado de forma oficial por primera vez en el año 1997 para definir el proceso mediante el cual las fuerzas armadas estadounidenses debían alcanzar la RMA. (Department of Defense (1997): *National Panel Report: Transforming Defense*, Washington DC: US Government Printing Office)

(13) Vid. ROXBOROUGH, IAN (2002): «From Revolution to Transformation, the State of the Field», en *Joint Forces Quarterly*, N.º 32, pp. 68-76,

(14) Recuérdese que, con la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003, la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 y finalmente con la creación –en virtud de la Orden Ministerial de Defensa 1076/2005– de la *Unidad de Transformación de las FAS* como órgano auxiliar del Estado Mayor de la Defensa (EMAD), España también ha iniciado este proceso para disponer de un ejército cualitativamente superior al de nuestros potenciales adversarios y, por lo tanto, capaz de defender nuestro interés nacional, mientras conservamos la capacidad para operar codo con codo con los ejércitos de nuestros aliados en cualquier escenario y frente a cualquier amenaza. Para más información sobre este proceso, véase la ponencia que presentó el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) el 6 de Junio de 2005 en el Club Siglo XXI, titulada «La Transformación de las Fuerzas Armadas Españolas» ([http://www.realinstitutoelcano.org/materialesdocs/Discurso\\_JEMAD\\_junio\\_2005\\_Club\\_sXXI.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/materialesdocs/Discurso_JEMAD_junio_2005_Club_sXXI.pdf))

Dicho esto, cabe preguntarse ¿por qué deben transformarse las fuerzas armadas? La respuesta es fácil: el ambiente estratégico actual es más complejo, incierto y potencialmente peligroso que el de la Guerra Fría. Esta situación ha impuesto nuevos retos y desafíos a los ejércitos de las naciones avanzadas, que deben prepararse para llevar a cabo un amplio abanico de misiones en todo tipo de ambientes.

En este sentido, mientras durante la Guerra Fría los ejércitos occidentales estaban preparados para la defensa del territorio y la guerra convencional o nuclear contra adversarios como el Pacto de Varsovia, el nuevo escenario estratégico demanda que éstos puedan realizar un amplio abanico de misiones. Los ejércitos modernos no sólo deben prepararse para responder rápida y efectivamente a crisis de distinta naturaleza e intensidad que puedan surgir en cualquier rincón del planeta; sino que una vez allí, deben de ser capaces de realizar –de forma autónoma o en un ambiente multinacional– todo tipo de misiones (interposición, pacificación, estabilización, reconstrucción, contrainsurgencia o guerra convencional) contra enemigos de muy distinta naturaleza (gobiernos, grupos terroristas, guerrillas o señores de la guerra) y en todo tipo de entornos (urbanos, montañosos, desiertos o selváticos).

Para realizar esta gran variedad de misiones, las fuerzas armadas están desarrollando doctrinas expedicionarias que acentúan tanto la capacidad para proyectar la fuerza –desplazar rápida y efectivamente las unidades al teatro de operaciones– como su sostenibilidad, o la capacidad para mantener la operatividad de las unidades desplegadas mediante un apoyo logístico y unos relevos de fuerza apropiados. Esta necesidad exige que los ejércitos se doten de medios terrestres más ligeros y desplegables pero capaces de hacer frente a cualquier posible amenaza. Al mismo tiempo, deben adquirirse medios de transporte naval y aéreo capaces de desplegar y mantener estas fuerzas a grandes distancias, incluso a cualquier punto del planeta (15).

---

(15) Como ha apuntado el JEMAD, la transformación española debe priorizar la mejora de la capacidad expedicionaria de nuestras fuerzas armadas (Declaraciones realizadas en el seminario organizado por la Asociación Atlántica Española, *La Transformación de la OTAN: Generando Seguridad Transatlántica en el Siglo XXI*, 23 de Junio de 2005). Para ello, nuestras fuerzas armadas están realizando grandes progresos: el Ejército de Tierra está aligerando su estructura de fuerzas mientras mantiene un adecuado equilibrio entre medios ligeros y pesados, la Armada está reorientando su vocación oceánica y antisubmarina con el fin de convertirse en una fuerza capaz de proyectar su poder tanto en la región litoral como tierra adentro; y el Ejército del Aire está incrementando sensiblemente su capacidad para proyectar, sostener y abastecer las fuerzas desplegadas en el exterior.

Paralelamente, para operar de forma eficaz en entornos heterogéneos y cambiantes, los ejércitos están mejorando tanto su adaptabilidad como su flexibilidad. Para ello, están organizándose de forma modular con el fin de proporcionar los paquetes de fuerza más adecuados para la eficaz ejecución de las misiones. Debe comentarse que los ejércitos no sólo deberán desarrollar módulos optimizados para el combate en todo tipo de ambientes, sino también módulos preparados para el control de zona, la reconstrucción, la reparación de infraestructuras o la cooperación civil-militar en operaciones de crisis.

En tercer lugar, las fuerzas armadas también están mejorando su acción combinada y conjunta a nivel de ejército, mediante la integración del esfuerzo terrestre, naval y aéreo y entre fuerzas de distintos países en el contexto de operaciones multinacionales, susceptibles de construirse con componentes pertenecientes a un solo país, formados en torno a contingentes de países líderes o como unidades plenamente multinacionales (16).

En cuarto lugar, los trágicos sucesos del 11S exigieron a las fuerzas armadas prepararse para luchar contra el terrorismo internacional. Para ello, éstas no sólo deben perfeccionar los sistemas de Inteligencia, Observación y Reconocimiento electrónicos –considerados como uno de los elementos centrales de la RMA– sino que también deben mejorar la inteligencia humana, que se ha demostrado fundamental para combatir este fenómeno sobre el terreno. Relacionado con esto, también deben potenciarse las unidades de operaciones especiales pues, dada su habilidad para operar de forma encubierta, su efectividad en acciones de contrainsurgencia y su capacidad para obtener información sobre el terreno, se han convertido en un elemento imprescindible en la lucha contra el terrorismo internacional, tal y como están demostrando las campañas de Afganistán e Irak.

Al mismo tiempo, debe aumentarse la cooperación de las fuerzas armadas con los servicios de inteligencia civiles y los cuerpos y fuerzas de

---

(16) La activa participación española en iniciativas multinacionales como la *Standing High Readiness Brigade* de las Naciones Unidas, la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana, el Eurocuerpo, la *Eurofor*, la *Euromarfor*, la *NATO Response Force* o los *Battlegroups* de la UE, por poner algunos ejemplos, han proporcionado a nuestras fuerzas armadas una incalculable experiencia en la integración del esfuerzo nacional con el del resto de nuestros aliados. Además, la reciente creación, por parte del EMAD, de la Junta de Doctrina Conjunta de las Fuerzas Armadas, está facilitando la elaboración de procedimientos que aúnen el esfuerzo terrestre, naval y aéreo con el fin de optimizar la conducción de nuevas operaciones militares.

seguridad del Estado en tareas de seguridad interior, bien sea para ayudar en la protección de infraestructuras críticas, proporcionando medios humanos y materiales para el esfuerzo policial o integrando la inteligencia militar con su homóloga civil (17).

En último lugar, las recientes experiencias de Afganistán e Irak están demostrando que las fuerzas armadas de los países occidentales necesitan mejorar tanto su habilidad para operar en entornos no-convencionales y hacer frente a acciones *asimétricas* (18) como su capacidad para conducir acciones de estabilización y reconstrucción (19). En efecto, en ambos conflictos se ha demostrado que los ejércitos de los países avanzados –y muy especialmente el norteamericano– son capaces de realizar operaciones convencionales con indiscutible éxito, pero que a la hora de controlar y sostener territorios hostiles durante largos periodos de tiempo y proceder a la estabilización, administración y reconstrucción de los mismos, adolecen de importantes carencias (20).

Entre algunas de las posibles soluciones ensayadas de forma individual por los Estados o colectiva en el seno de la Alianza Atlántica o la Unión Europea, se halla la creación, por parte de la OTAN, de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRTs). Estos grupos, que están siendo probados en terreno afgano con gran éxito, consisten en pequeñas unidades que integran elementos militares y civiles con el fin de mejorar la capacidad de ambos estamentos para realizar acciones de reconstrucción mientras se coordinan estrechamente con las autoridades autóctonas. Para ello, mientras el elemento militar se encarga de facilitar la seguridad, el apoyo logístico, la cooperación civil-militar (CIMIC) o expertos en gestión

---

(17) En el caso español, la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 estableció la necesidad de unificar los distintos servicios de inteligencia militares en un Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS) que se coordinaría con el Centro Nacional de Inteligencia (CNI). El Real Decreto 1551/2004 lo situaría dentro del EMAD y la Orden Ministerial de Defensa 1076/2005 desarrolló su estructura, organización y funciones.

(18) A muy grandes rasgos, el concepto de *guerra asimétrica* ha cobrado gran importancia entre los analistas de defensa occidentales para definir las acciones que emplean los actores no-estatales para enfrentarse a los ejércitos de las naciones avanzadas. Sin embargo, este tipo de acciones que buscan sorprender a un adversario militarmente más poderoso mediante la explotación de sus vulnerabilidades o huyendo de sus capacidades, no son nuevas. Para más información: HAMMES, THOMMAS X. (2004): *The Sling & the Stone: on War in the 21st Century*, St. Paul, Zenith Press o LIANG, QUIAO y XIANG-SUI, WANG (2004): *La guerre hors limites*, Paris, Rivages.

(19) Vid. GRAY, COLIN S. (2006): «Stability Operations in Strategic Perspective: a Skeptical View», en *Parameters*, Vol. XXXVI, N.º 2, pp. 4-14.

(20) Vid. KAGAN, FREDERICK W. (2003): «War and Aftermath» en *Policy Review* N.º 120, pp. 13-36.



de proyectos, el elemento civil, compuesto tanto por representantes de organizaciones gubernamentales como de ONGs gestiona, dirige y realiza de forma directa los proyectos de reconstrucción (21).

Sin embargo, parece evidente que los PRTs son sólo una solución de compromiso creada *ad-hoc* para hacer frente a la necesidad de disponer de medios civiles y militares optimizados para realizar tareas de reconstrucción posconflicto, mientras se definen e implantan medidas más generales y permanentes que integren y armonicen la acción de los elementos militares y no-militares –tanto nacionales como internacionales– en las operaciones de gestión de crisis, estabilización y reconstrucción.

¿Por qué este interés? Porque el ambiente estratégico actual es mucho más complejo que el de la Guerra Fría. Por ello, cualquier crisis que aflore se enmarcará dentro de un contexto complejo y multidimensional que hará –como se constató en los Balcanes, Afganistán e incluso Irak (22)– inviable su resolución mediante una acción exclusivamente militar, diplomática, política o civil.

Sólo gracias a la combinación de todo el potencial nacional e internacional, ya sea político, económico, militar o civil, será posible su resolución. Es por ello que las naciones avanzadas están empezando a definir formulas y procedimientos que integren y armonicen todos los instrumentos del poder nacional, tanto militares como no-militares, con el fin de asegurar la coherencia en la acción nacional e internacional a la hora de abordar las crisis.

Ésta es, de hecho, la lógica sobre la que basa el concepto, todavía en sus primeras fases de gestación, de «enfoque integral», una nueva aproximación a la Seguridad y la Defensa que tiene por objetivo coordinar, combinar e integrar todos los elementos del potencial nacional y/o internacional. Este concepto será estudiado con más detalle en las próximas páginas, pues todo parece indicar que constituirá el plan de acción bási-

---

(21) Basta comentar que nuestras fuerzas armadas han aportado un PRT en la región de Qala y Naw. Este grupo integra elementos militares y civiles, tanto de la Agencia Española de Cooperación Internacional como de la Cruz Roja y de diversas ONG nacionales.

(22) Algunos ejemplos de esta enorme complejidad pueden encontrarse en las siguientes obras: HIRSCH, JOHN L. y OAKLEY, ROBERT B. (1995): *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington DC, United States Institute for Peace; CLARK, WESLEY (2001): *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo and the Future of Conflict*, Oxford, Oxford University Press o RICKS, THOMAS E. (2006): *Fiasco: the American Military Adventure in Iraq*, Nueva York, Penguin Press.



co de las naciones avanzadas para responder a las crisis internacionales, como de hecho se intenta hacer en estos momentos en Afganistán, y con un éxito razonable, por parte de España.

## **¿POR QUÉ ES NECESARIO UN «ENFOQUE INTEGRAL»?**

En las páginas anteriores se ha señalado que el ambiente estratégico surgido tras la caída del Telón de Acero y confirmado tras los hechos del 11S es mucho más complejo y heterogéneo que el característico de la Guerra Fría. Efectivamente, ha emergido un nuevo marco de relaciones internacionales, el proceso de globalización se ha consolidado, la proliferación de actores no-estatales está difuminando el poder y la centralidad internacional del Estado, y han aparecido nuevas y dinámicas amenazas de distinta naturaleza e intensidad. Al mismo tiempo, la base social, política e ideológica de las naciones avanzadas ha sufrido profundos cambios, que no sólo limitan el campo de acción de los gobiernos, sino que la sociedad civil se ha convertido en un actor internacional cuyas actuaciones pueden ser complementarias o alternativas a la acción gubernamental.

Esta enorme complejidad se ha evidenciado en todos los conflictos que han aflorado desde 1991. En efecto, la mayoría de las crisis que han surgido en los últimos quince años lo han hecho en Estados en descomposición o en territorios que carecen de un poder centralizado y han enfrentado a guerrillas u otras milicias no pertenecientes a ejércitos regulares, y por ello libres de toda restricción legal de sus acciones. Además, las hostilidades no sólo han sido causadas por la voluntad de alguna de las partes para controlar el territorio o los recursos, sino muy especialmente por motivos étnicos o religiosos, situación que ha derivado en graves crisis humanitarias e intentos de genocidio.

Estos conflictos no pueden ser resueltos mediante el empleo del poder militar tradicional que, optimizado para la guerra convencional contra adversarios simétricos, no sólo debe ser capaz de realizar misiones de combate sino también acciones de baja o muy baja intensidad como la pacificación, estabilización, ayuda humanitaria e incluso de apoyo a la reconstrucción institucional. Estos son algunos de los nuevos requerimientos que han impulsado la transformación de las fuerzas armadas, un proceso que ya ha sido analizado en las páginas anteriores.

Sin embargo, la transformación es una de las soluciones que las fuerzas armadas están realizando para gestionar y resolver estas nuevas crisis inter-

nacionales. La otra respuesta consiste en la integración del instrumento militar, político, económico y civil, tanto el nacional como el internacional, con el fin de ofrecer una respuesta común, única y coherente a estos conflictos.

¿Por qué esta necesidad? Porque la mayoría de las operaciones de gestión de crisis llevadas a cabo desde 1991 han sido realizadas en un ambiente multinacional, en misiones lideradas por las Naciones Unidas, la Alianza Atlántica, la Unión Europea u otras organizaciones internacionales.

Además, todas las operaciones de este tipo han requerido el empleo de un amplio abanico de instrumentos de naturaleza militar, económica, política, diplomática o civil de diversa procedencia –nacional, internacional, gubernamental y no-gubernamental– para separar, desmovilizar y desarmar a los beligerantes antes de proceder a la ayuda humanitaria, la estabilización y la reconstrucción institucional y política del territorio.

A nivel político se ha comprobado lo compleja y problemática que es la coordinación de los distintos Estados y las agencias gubernamentales (fuerzas armadas, diplomacia, cooperación internacional, economía, policía...) a la hora desarrollar planes de acción coherentes. Sin embargo, ha sido sobre el terreno cuando se ha verificado el alcance de estos problemas. La existencia de protocolos encaminados a coordinar las acciones de los distintos actores no ha evitado que existan importantes problemas de comunicación, coordinación, armonización, e incluso de confianza, como en el caso de los organismos gubernamentales con las ONGs, entre ellos (23). Evidentemente, esta falta de coherencia no es deseable, pues no sólo dificulta, complica o entorpece la acción individual de los distintos organismos encargados de la gestión de la crisis, sino que también retardan el desenlace de la misma.

Es por todo ello que las naciones avanzadas –entre ellas España– han optado por definir y desarrollar un «enfoque integral» que permita combinar, armonizar e integrar todos los instrumentos del poder nacional e internacional, tanto militares como no-militares, con el fin de asegurar la coherencia en la acción del Estado a la hora de responder a las crisis que puedan surgir.

---

(23) En el caso militar, tradicionalmente en las operaciones donde trabajaban juntas unidades militares y organizaciones civiles, la coordinación se realizaba sobre el terreno y de manera informal a través de la cooperación CIMIC. Actualmente se ha constatado la necesidad de formalizar y reforzar este tipo de cooperación, y buena prueba de ello es que la mejora de la cooperación CIMIC conforma una de las seis áreas básicas de la transformación militar aliada. Para más información sobre la necesidad de incrementar las relaciones entre civiles-militares, véase: PECO, MIGUEL (coord.) (2006): «Capacidades Civiles y Militares en Escenarios de Conflicto», en *Revista Ejército*, N.º 779, pp. 29-64.

Puede discutirse que la idea de integrar todos los medios del poder nacional, bien sean militares, económicos, civiles, políticos o informativos no es nueva, pues se inauguró con el advenimiento de la Guerra Total. No obstante, lo realmente novedoso es que todos ellos se combinen para actuar de forma coordinada y coherente en el planeamiento y ejecución de las operaciones de gestión de crisis, regulando sus acciones a nivel político, estratégico, operacional y, evidentemente, en actuaciones concretas sobre el terreno (24).

¿Qué promete la adopción de este nuevo «enfoque integral»? En primer lugar, permitirá mejorar la coordinación de los objetivos y actividades de los distintos departamentos y agencias gubernamentales (defensa, interior, economía, asuntos exteriores, cooperación, ayuda al desarrollo...) encargados de la gestión de crisis a la hora de identificar, analizar, planear y ejecutar las acciones. En segundo lugar, proporcionará una mayor coherencia en la acción nacional e internacional, pues las labores de todos los instrumentos del poder nacional y/o multinacional serán complementarias y se orientarán hacia un fin común. Finalmente, aunque para alcanzar la total efectividad de este enfoque sería conveniente que las ONGs coordinaran sus acciones con los organismos oficiales, parece evidente que la mejora –tanto en cantidad como en calidad– de la comunicación entre ambos estamentos proporcionará la transparencia necesaria para que éstas sean menos reticentes en cooperar con los gobiernos y las organizaciones internacionales en la gestión de crisis internacionales (25).

En conclusión, aunque este nuevo enfoque se encuentra en un estado embrionario (26), constituye uno de los pilares de los procesos de trans-

---

(24) Desde un punto de vista exclusivamente militar, podría afirmarse que este enfoque es la consecuencia lógica de la creciente fusión de las capacidades terrestres, navales y aéreas nacionales e internacionales gracias al desarrollo de doctrinas combinadas y conjuntas. Exacto, la integración de las capacidades de los distintos componentes militares no sólo debe continuar con la mejora de la coordinación de éstos con los actores no-militares sino con la consecución de la coherencia mediante un planeamiento y ejecución conjunto civil y militar.

(25) En este sentido, tanto la Acción Concertada –propuesta inicialmente por Dinamarca en el seno de la Alianza Atlántica bajo el nombre de Plan para la Acción Concertada– como la Coordinación Civil-Militar de la Unión Europea, tienen como uno de sus principales objetivos la mejora del trasvase de información entre el estamento militar y el civil, incluidas las ONG, con el fin de asegurar la coherencia en sus acciones de respuesta a crisis.

(26) En efecto, tanto la Coordinación Civil-Militar europea como la Acción Concertada y el EBAO aliados, así como las propuestas británica de Enfoque Integral o la danesa de Enfoque Global, están siendo actualmente definidas y desarrolladas con el fin de implementarlas en la gestión de crisis futuras. En el caso español, nuestras fuerzas armadas también han procedido al desarrollo y definición de la vertiente militar de este «enfoque integral».

formación de la defensa de las naciones avanzadas, pues no sólo permitirá integrar plenamente las políticas exterior, de seguridad y de defensa del Estado con el resto de administraciones al servicio del mismo, sino también optimizará la coordinación entre los organismos oficiales, tanto nacionales como internacionales, con las organizaciones no-gubernamentales.

De esta forma, la integración de las capacidades civiles y militares, a través de los instrumentos adecuados para ello, reflejará de forma inequívoca la idea de unicidad en cuanto a la acción exterior del Estado.

España, a través de sus fuerzas armadas, está participando activamente en la definición de este nuevo «enfoque integral», mediante nuestra participación en las iniciativas europeas como la Coordinación Civil-Militar (CMCO) y aliadas como la Acción Concertada y el Enfoque a las Operaciones Basado en Efectos (EBAO), que constituye la vertiente militar de la misma. Paralelamente, también se está participando en el Experimento Multinacional 5 que, liderado por el Mando de Transformación estadounidense y con una extensa participación europea, tiene por objeto mejorar la interacción y coordinación de los elementos militares con los civiles, tanto nacionales como internacionales, en las operaciones de estabilización posconflicto. Además, uno de los puntales de la Estrategia Militar Española, que constituye tanto la guía para la actuación conjunta de nuestras fuerzas armadas como el marco de referencia para el planeamiento militar y que esperamos publicar a lo largo del presente año, será alcanzar la total integración del instrumento militar español dentro del sistema nacional de gestión de crisis.

En conclusión, podemos afirmar que la transformación de la Defensa es un proceso ineludible al tener como finalidad adaptar el instrumento militar a la heterogénea y cambiante realidad estratégica, política, tecnológica y social del siglo XXI a la vez que se mantiene la ventaja cualitativa frente a los potenciales adversarios. El objetivo último de este proceso es hacer que los ejércitos continúen siendo una herramienta eficaz al servicio del Estado, de la misma forma que lo son la diplomacia, la economía o la cultura.

Es por ello que la adopción de un «enfoque integral» capaz de coordinar, combinar e integrar todos los medios nacionales, tanto militares como no-militares, con el fin de asegurar la coherencia en la acción exterior del Estado, constituye una parte esencial del proceso de transformación de las fuerzas armadas.

¿Por qué? Porque la ampliación de las misiones de las fuerzas armadas nos lleva cada vez más a escenarios donde es necesaria la coordinación estructurada entre las capacidades civiles y militares. Por lo tanto, la institucionalización de medidas de colaboración y de cooperación entre las capacidades civiles y militares, tanto nacionales como internacionales, con el fin de conseguir la coherencia en la acción exterior del Estado es la consecuencia lógica de la adaptación de los ejércitos al nuevo ambiente estratégico del siglo XXI.

Dicho esto, a continuación se estudiará cómo la Alianza Atlántica y la Unión europea están adaptando sus estrategias al nuevo escenario internacional.

## **LA EVOLUCIÓN ESTRATÉGICA DE LA ALIANZA ATLÁNTICA**

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tiene como fin la defensa de la libertad y seguridad de todos sus miembros de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Para ello la Alianza posee medios políticos y militares susceptibles de ser empleados para afrontar las amenazas que se ciernan sobre la seguridad de sus Estados miembros.

La OTAN se creó en 1949 para defender Europa Occidental frente a una hipotética agresión del bloque soviético, situación que permitió preservar el equilibrio estratégico europeo durante toda la Guerra Fría. Sin embargo, los enormes cambios que ha sufrido el entorno internacional desde la caída del Muro de Berlín han provocado profundos cambios en la estructura, organización y objetivos de la Alianza.

En efecto, para afrontar los retos que han surgido tras el fin de la Guerra Fría, la Alianza ha iniciado un proceso de cambio tanto político como militar. En el campo institucional y político, la Alianza ha formalizado un nuevo marco de relaciones con sus antiguos adversarios, ha desarrollado nuevas iniciativas, ha asumido nuevas tareas y ha reafirmado su compromiso de actuar cuándo y dónde sea necesario, incluso fuera de área, para combatir nuevas amenazas.

Por otro lado, desde la disolución del Pacto de Varsovia, la OTAN ha estado adaptando, reforzando y transformando su músculo militar para hacer frente a los nuevos requerimientos. Para ello, ha reformado su estructura de mandos y de fuerzas, está desarrollando sus capacidades mi-

litares, ha creado una fuerza de respuesta capaz de hacer frente a cualquier eventualidad que pueda surgir en cualquier punto del planeta y ahora está definiendo el principio que guiará la transformación militar aliada: el Enfoque a las Operaciones Basadas en Efectos (EBAO) o el empleo coordinado de todo el potencial militar, político, económico y civil aliado con el fin de asegurar la coherencia en la actuación de la OTAN.

Dicho esto, se pasará a explicar la evolución de la Alianza en el mundo de la posguerra fría, una mutación que se ha realizado en tres grandes pasos: una fase de adaptación que culmina con la aprobación de un nuevo Concepto Estratégico en 1991, una etapa de ampliación que finaliza con la definición del Concepto Estratégico de 1999, y una tercera que concluye en 2003 con la creación de una nueva estructura de mandos. Desde la Cumbre de Praga de 2002, una cuarta etapa está en proceso: la transformación política y militar aliada (27).

La desaparición del Pacto de Varsovia alteró radicalmente el entorno estratégico mundial. Esta situación comportó que, por vez primera en su historia, la OTAN se viera obligada a variar su Concepto Estratégico e iniciar un proceso de adaptación al nuevo ambiente internacional. Esta voluntad se plasmaría en el Concepto Estratégico de 1991, un documento que ratificaba la determinación aliada de preservar la seguridad de sus miembros a la vez que abría las puertas a la cooperación con sus antiguos adversarios.

Tres años después, la Alianza lanzaría dos importantes iniciativas políticas: la Asociación para la Paz y el Diálogo Mediterráneo (28). La primera iniciativa deriva del Consejo Cooperativo del Atlántico Norte (NACC), un foro de diálogo y consultas establecido en 1992 para apoyar a los países de Europa central y oriental en sus transiciones políticas. Aunque este foro político tuvo un éxito limitado, la vertiente práctica del mismo, establecida en 1994 con el nombre de Asociación para la Paz, ha permitido que la OTAN se consolidara como una gran organización de seguridad, pues en

---

(27) Para una visión más general del proceso de adaptación y transformación de la Alianza Atlántica, véase: CARACUEL, MARIA ANGIUSTIAS (2004): *Los Cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*, Madrid, Editorial Tecnos.

(28) Además de la Asociación para la Paz y el Diálogo Mediterráneo, en los últimos años la Alianza ha lanzado otras importantes iniciativas cooperativas: la Iniciativa de Cooperación de Estambul cuyo objetivo es contribuir a la seguridad y estabilidad de Oriente Medio; la Iniciativa del Sureste de Europa, destinada a promover la cooperación regional y la estabilidad en los Balcanes; o los llamados Países de Contacto, naciones que como Japón, Australia o Nueva Zelanda son susceptibles de apoyar o contribuir materialmente a las misiones lideradas por la OTAN.

su seno no sólo están presentes todos los países integrantes del NACC sino también el resto de naciones pertenecientes a la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Desde 1997, los países miembros del NACC y los de la Asociación para la Paz optaron por reforzar su cooperación política y militar, situación que comportó la desaparición del NACC y su sustitución por el Consejo de Asociación Euro-Atlántico (EAPC), una iniciativa que hoy en día la forman todos los aliados junto con los miembros de la Asociación para la Paz.

Esta asociación constituye un foro en el que la OTAN establece relaciones bilaterales con cada uno de sus socios para promocionar actividades que puedan ser de su interés, por lo que muchos de sus integrantes han podido modernizar su sistema de planeamiento defensivo, avanzar en sus reformas de seguridad y defensa o mejorar su interoperabilidad con los países aliados.

Por su parte, el Diálogo Mediterráneo, nacido en la Cumbre de Bruselas de 1994 a tenor de una propuesta española, tiene por objetivo contribuir a la seguridad y estabilidad en el Mediterráneo, facilitar el conocimiento mutuo y superar los prejuicios que los socios mediterráneos tienen sobre la Alianza.

En la Cumbre de Washington se certificó la importancia que la cuenca mediterránea tiene para la OTAN al afirmarse que la seguridad europea está íntimamente relacionada con la estabilidad en esta región. Por ello, se procedió a incrementar la cooperación entre todos los países del arco mediterráneo con el establecimiento de encuentros multilaterales para tratar aspectos de seguridad, fomentar la transparencia y construir medidas de confianza, e implantar actividades de cooperación militar que acabarían materializándose con el Programa Militar del Diálogo Mediterráneo.

A raíz de los atentados del 11S, la Alianza volvió a tomar conciencia de la importancia que este foro podría tener para afrontar de forma común la lucha contra el terrorismo. Por ello, durante la Cumbre de Estambul, el Diálogo Mediterráneo adquirió el rango de Asociación, se reforzó su dimensión política y se refrendó un nuevo marco de actuación para este foro.

Finalmente, en la reciente Cumbre de Riga, el Diálogo Mediterráneo ha recibido un nuevo impulso al abrirse la posibilidad de que los países participantes en este foro puedan emplear las herramientas que hasta ahora sólo estaban disponibles para los países de la Asociación para la Paz. Asi-

mismo, en Riga se lanzó la Iniciativa de Cooperación de Formación en la OTAN, dirigida tanto a los países del Diálogo Mediterráneo como a los de la Iniciativa de Cooperación de Estambul.

Por otro lado, inmediatamente después de la caída del Muro de Berlín, la OTAN también estableció relaciones con sus antiguos adversarios, y muy especialmente con Rusia y Ucrania, que gozan de un estatus especial de asociación con la Alianza.

En efecto, Rusia en sus relaciones con la OTAN siempre ha buscado ser considerada como un caso especial y no perder su estatus de potencia. Por ello, en 1997 ambos actores acordaron crear el Consejo Conjunto Permanente, un órgano de consulta común que tuvo un alcance relativamente limitado, pues Rusia prefería mantener relaciones bilaterales directas con todos los aliados. Sin embargo, los sucesos del 11S provocaron un nuevo acercamiento entre la Alianza y Rusia, hecho que se ratificaría un año después con la creación –durante la Cumbre de Roma de 2002– de la Comisión OTAN-Rusia, un foro de consultas y toma de decisiones sobre cuestiones de interés común como pueden ser la lucha contra el terrorismo, la gestión de crisis, la cooperación militar, la no proliferación, la reforma del sector de la defensa, las nuevas amenazas o la seguridad euroatlántica.

Por su parte, Ucrania es miembro tanto del EAPC como de la Asociación para la Paz. No obstante, dada la naturaleza y aspiraciones de esta nación, la Alianza decidió darle un trato particularizado, que se cristalizaría en 1997 con la firma de la Carta para una Asociación Específica, un documento que regula las relaciones entre ambos actores, y la creación de la Comisión OTAN-Ucrania, un foro de consultas sobre temas de interés común. Finalmente, en abril de 2005, la OTAN establecería con Ucrania un Diálogo Intensificado con el objeto de orientar sus aspiraciones de integración a la Alianza.

Examinadas las iniciativas que la OTAN propuso inmediatamente después de la caída del Muro de Berlín y las especiales relaciones que ésta mantiene con Rusia y Ucrania, a continuación se procederá a explicar la evolución estratégica y la transformación política y militar de la Alianza Atlántica.

En términos muy generales, podría afirmarse que la transformación de la OTAN se inicia durante la Cumbre de Washington de 1999 con la sustitución del Concepto Estratégico de 1991 por un nuevo documento



que define las grandes líneas de actuación que debe seguir la OTAN para adaptarse a los retos que plantea el ambiente estratégico del siglo XXI (29).

A grandes rasgos, el Concepto Estratégico de 1999 establece que los riesgos que debe afrontar la Alianza son multidireccionales y difícilmente predecibles. En efecto, el documento señala que mientras la probabilidad de que desate un conflicto generalizado en Europa –que conformó la *raison d'être* de la Alianza desde su creación hasta la caída del Pacto de Varsovia– es prácticamente nula, la Alianza debe afrontar nuevos riesgos y amenazas de naturaleza tanto militar como no-militar como los conflictos étnicos, las violaciones de los derechos humanos o la inestabilidad política y económica; siendo amenazas de especial gravedad la proliferación de armamento de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento, o la difusión de tecnologías duales, susceptibles de proporcionar a los posibles adversarios capacidades militares sofisticadas.

Al mismo tiempo, el documento apunta que la Alianza también debe de tener en cuenta fenómenos de carácter global, pues podría verse amenazada por acciones terroristas –como sucedería con los atentados del 11S en Nueva York y Washington, los del 11M en Madrid o los del 7J en Londres– de sabotaje, de crimen organizado o la interrupción en el suministro de recursos esenciales (30).

Para afrontar los riesgos que entraña el ambiente internacional de fin de siglo, el Concepto Estratégico sostiene que la Alianza debe actuar como cimiento de la estabilidad del área euroatlántica, servir como foro de consultas sobre cuestiones de seguridad, disuadir y neutralizar cualquier

---

(29) Téngase en cuenta que la Alianza todavía no ha elaborado un documento adaptado a la realidad internacional post 11S. No obstante, a finales del 2005 el Consejo del Atlántico Norte aprobó la *Guía Política General*, un documento que describe el actual y futuro ambiente estratégico, las amenazas más previsibles a las que tendrá que enfrentarse la OTAN y las capacidades que ésta deberá desarrollar para hacer frente a los retos que plantea el entorno estratégico para los próximos diez o quince años. Este documento, refrendado por los Jefes de Estado y Gobierno en la Cumbre de Riga, constituye por sí mismo un pseudo-concepto estratégico, pues marcará la dirección de la política aliada en los próximos años.

(30) Después de la publicación del Concepto Estratégico de 1999 y a raíz de los ataques del 11 de Septiembre de 2001 contra Estados Unidos, se está realizando una nueva evaluación de los riesgos que suponen el terrorismo y los Estados fallidos y en descomposición. Un interesante estudio que analiza de forma comparativa las respuestas aliadas y europeas a los nuevos retos internacionales puede hallarse en: GARDNER, HALL (2004): *NATO and the European Union: New World, New Europe, New threats*, Londres, Ashgate.

intento de agresión contra cualquier Estado miembro (31), impulsar la asociación, cooperación y el diálogo con el resto de los países del área europea y atlántica, y prevenir los conflictos e implicarse activamente en la gestión de crisis.

Para ello, el Concepto Estratégico reafirma el compromiso de la Alianza de actuar conforme a los principios del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas (32) y establece su determinación de llevar a cabo operaciones de gestión de crisis y mantenimiento de la paz alrededor del globo (33). Y es por esta razón que la OTAN también debe potenciar y modernizar sus capacidades militares para hacer frente a los nuevos requerimientos que se ha impuesto (34). Sin embargo, será a raíz de los hechos del 11 de septiembre de 2001 cuando se pondrá de manifiesto la imperante necesidad de la OTAN de adaptar sus capacidades, flexibilizar su estructura y desarrollar sus medios. En definitiva, la necesidad de transformarse para adaptarse al nuevo milenio.

- 
- (31) El Artículo 5 del Tratado de Washington, que conforma la razón de ser de la Alianza, establece que un ataque armado contra uno de los aliados será considerado como un ataque contra todos ellos. Como es bien sabido, la primera vez en la historia que se invocó el Artículo 5 fue el 12 de septiembre de 2001, inmediatamente después de los ataques terroristas contra Nueva York y Washington. Al principio se trató de una invocación provisional, condicionada a determinar que los ataques fueron dirigidos desde el extranjero, algo que se confirmó el 2 de Octubre de 2001 cuando los representantes estadounidenses presentaron, ante el Consejo del Atlántico Norte, los resultados de las investigaciones que demostraban la responsabilidad en los ataques de la red terrorista Al Qaeda.
- (32) En efecto, el Concepto Estratégico de 1999 vincula las intervenciones aliadas con la legalidad internacional, y en particular con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, esto no significa que cualquier eventual acción aliada requiera la expresa aprobación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esta decisión responde a la necesidad de que la OTAN mantenga un mínimo margen de libertad de acción para hacer frente a situaciones excepcionales.
- (33) En este sentido, téngase en cuenta que si bien las misiones contempladas en el Artículo 5 del Tratado de Washington, vinculadas con la defensa colectiva de los Estados miembros, están restringidas a un ataque armado dentro del área tradicional, las intervenciones *No-Artículo 5* de gestión de crisis no se circunscriben a ningún área geográfica concreta. Este planteamiento debe permitir que la Alianza responda con suficiente flexibilidad a las amenazas o riesgos que puedan emerger en un futuro.
- (34) En efecto, y para ello no sólo se estableció la Iniciativa Sobre Capacidades de Defensa (DCI), que acabaría desembocando en el Compromiso de Capacidades de Praga (PCC), sino que continuó el desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), una propuesta que debía permitir a los aliados europeos realizar una contribución más coherente y efectiva a las misiones y actividades de la Alianza a la vez que debería ayudarles a actuar por sí mismos según las necesidades de cada momento. Para ello, la Alianza podría proporcionar sus medios y capacidades para la conducción de operaciones bajo bandera europea según el conocido principio de «capacidades separables pero no separadas».

La Cumbre de Praga de 2002 supuso el total reconocimiento político del fin de la estrategia aliada de la Guerra Fría, centrada en la defensa de las rutas marítimas y aéreas sobre el Océano Atlántico, la defensa adelantada en el Frente Central y la respuesta nuclear flexible, y su sustitución por una nueva estrategia de proyección de fuerzas para hacer frente a cualquier tipo de amenaza a la seguridad global, entre ellas el terrorismo transnacional.

En efecto, Praga comportaría el inicio de la transformación militar aliada, un proceso que debía permitir a la OTAN disponer de las herramientas necesarias para afrontar las «nuevas y graves amenazas y los profundos retos para la seguridad del siglo XXI». Para ello, la transformación militar aliada se basaría en tres grandes iniciativas: la definición de una nueva estructura de mando militar, una nueva estructura de fuerzas, que culminará con la creación de una nueva fuerza de respuesta, y la determinación de mejorar las capacidades militares aliadas. Además se emprendieron una serie de iniciativas de defensa orientadas específicamente a enfrentarse a las nuevas amenazas (35).

En primer lugar, en la Cumbre se decidió crear una nueva estructura de mandos más flexible y reducida, compuesta por un mando operativo denominado Mando Aliado de Operaciones (ACO) y otro funcional, conocido como Mando Aliado de Transformación (ACT) (36).

El ACO es el responsable de la conducción de todas las operaciones aliadas en la zona euroatlántica. Para ello, el ACO dispone de un Cuartel General Conjunto y de dos Mandos de Fuerza Conjunta capaces de conducir las operaciones tanto desde su ubicación permanente como desplegando un cuartel general terrestre de Fuerzas Operativas Conjunto Combinadas (FOCC). Cada uno de los Mandos de Fuerza Conjunta tiene a su disposición un Mando Componente terrestre, aéreo y marítimo, mientras que el Cuartel General Conjunto no tiene ningún Mando Componente pero puede proporcionar un cuartel general embarcado para las FOCC.

Por otro lado, el ACT sustituye al Mando del Atlántico (ACLANT), que durante la Guerra Fría se había ocupado del control del Océano Atlántico.

---

(35) Vid. NATO (2003): *The Prague Summit and NATO's Transformation*, Bruselas, NATO Public Diplomacy Division.

(36) En efecto, la OTAN pasó de una estructura de mandos compuesta por tres mandos principales (Europa, Atlántico y Canal de la Mancha) y un grupo de planificación para Canadá y Estados Unidos, a otra con sólo dos: el Mando Aliado para Europa (ACE) y el Mando Aliado para la Transformación (ACT).

Este mando funcional se encarga de regular, coordinar y supervisar el proceso de transformación militar aliado con el objetivo de generar unas capacidades militares útiles para el escenario estratégico del siglo XXI (37).

Así, además de gestionar la adquisición de nuevas capacidades –especialmente sistemas C<sup>3</sup>I, medios de defensa nuclear, química, biológica y radiológica (NBQR) y capacidades de combate, despliegue y sostenimiento de la fuerza– se ocupa de adiestrar y desarrollar nuevas doctrinas y procedimientos que permitan cohesionar y homogeneizar las capacidades militares aliadas, mejorando su interoperatividad y capacidad de acción conjunta con un claro objetivo: generar unas capacidades homologables a las norteamericanas y útiles para el escenario del siglo XXI (38).

En segundo lugar, para generar nuevas capacidades y mejorar las ya existentes, en la Cumbre se firmó el Compromiso de Capacidades de Praga, un acuerdo según el cual todos los miembros se comprometían públicamente a realizar mejoras específicas en áreas fundamentales, con plazos concretos y manteniendo un alto grado de supervisión en su implementación (39).

Los aliados han asumido más de 430 compromisos políticos para mejorar sus capacidades en distintas áreas, algunas de las cuales consideradas decisivas como el transporte estratégico marítimo y aéreo, el reabastecimiento en vuelo, unidades de apoyo al combate, sistemas C<sup>3</sup> e IS-

- 
- (37) Debe comentarse que el Comandante Supremo Aliado para la Transformación, el General Lance L. Smith, es también el Jefe del Mando Conjunto de Fuerzas de Estados Unidos (USJFCOM), que constituye el motor del cambio de las fuerzas armadas estadounidenses.
- (38) Aunque el Cuartel General de ACT está situado en la ciudad estadounidense de Norfolk, este mando incluye el Centro de Guerra Conjunta de Stavanger (Noruega), el Centro de Adiestramiento de Fuerzas Conjuntas de Bydgoszcz (Polonia), el Centro de Análisis y Lecciones Aprendidas de Monsanto (Portugal) y supervisa las actividades del Centro de Investigación Submarina de La Spezia (Italia).
- (39) En relación a este punto, debe destacarse que son muchas las referencias que existen en relación al *gap* existente entre las capacidades militares estadounidenses y las europeas, separación que también existe entre los mismos europeos. En consecuencia, o se intenta mantener una cierta paridad de capacidades –de ahí la firma del Compromiso de Capacidades de Praga en el caso de la Alianza Atlántica o del *Headline Goal 2010* para la Unión Europea y coordinadas mediante el *NATO-EU Capability Group*– o seguir la opción apuntada por ciertos analistas que afirman que Estados Unidos podría especializarse en acciones de alta intensidad mientras que sus aliados en acciones de pacificación y estabilización. Sobre estos problemas, BINNENDIJK, HANS y KUGLER, RICHARD L. (2003): «Dual-Track Transformation for the Atlantic Alliance» en *Defense Horizons* N.º 35 o BARNETT, THOMMAS P. M. (2004): *The Pentagon's New Map: War & Peace in the Twenty First Century*, Nueva York, Putnam.

TAR, medios de observación aeroterrestre, municiones de precisión e inteligentes, medios de supresión de defensas aéreas, capacidades de defensa NBQR, a la vez que se está estudiando la viabilidad de desarrollar un sistema de defensa antimisil.

La potenciación de estas capacidades –que también están siendo desarrolladas en el ámbito europeo con el Objetivo Global 2010 y coordinadas con la Alianza mediante el Grupo de Capacidades OTAN-UE– ha supuesto que muchos países hayan tenido que redefinir su gasto de defensa. No obstante, parece evidente que no basta sólo con gastar mejor sino que debe gastarse más. Es por esta razón que en el seno de la OTAN se están analizando medidas para remediar estas carencias como la puesta en común de ciertas capacidades, la especialización nacional en funciones concretas, la adquisición conjunta de equipos o la financiación común y multinacional (40).

Tanto la Cumbre de Estambul como la de Riga han reconocido el progreso de estas iniciativas y han animado para que las naciones en particular y la Alianza en general continúen desarrollando estas capacidades.

Finalmente, la *NATO Response Force* (NRF), cuya plena operatividad, como se ha dicho, ha sido anunciada durante la Cumbre de Riga, tiene como objetivo proporcionar a la Alianza Atlántica la capacidad para proyectar su fuerza rápidamente en respuesta a cualquier crisis que pueda desarrollarse en cualquier parte del planeta. Este conjunto de fuerzas terrestres, navales y aéreas organizadas de forma modular, tecnológicamente avanzadas, flexibles, altamente desplegadas y sostenibles, y susceptibles de ser empleadas en todo el abanico de misiones en las que pueda verse implicada la Alianza, está compuesta por unos efectivos del orden de 21.000 hombres y mujeres, y es capaz de desplegar globalmente y sostener durante un periodo no inferior a treinta días una unidad terrestre de entidad Brigada, una *Task Force* naval y un apoyo aéreo capaz de realizar un elevado número de salidas diarias. Es interesante comentar que esta fuerza también está sirviendo como catalizador para orientar e impulsar la transformación militar aliada, pues constituye el espacio en el que se experimentan los sistemas, las capacidades, los conceptos y los

---

(40) En este sentido, estas iniciativas están siendo acometidas por los aliados tanto mediante compromisos nacionales como a través de proyectos de cooperación multinacional. En el caso español, se han asumido un total de 35 compromisos específicos en distintas áreas, siendo algunos de ellos realizados mediante la cooperación con otros países.

procedimientos considerados «transformacionales» con el fin de lograr las capacidades militares que son necesarias.

Las fuerzas necesarias para la generación de las NRF son designadas, por turnos rotatorios, con las aportaciones de los países aliados. Cada una de las fuerzas que participan en las NRF es debidamente evaluada y certificada con el fin de asegurar su idoneidad de acuerdo con los requerimientos necesarios, requisitos que han sido previamente establecidos por la Alianza.

En conclusión, la NRF es una fuerza multinacional de alta disponibilidad y capaz de operar de forma autónoma, como parte de un conjunto de fuerzas o como fuerza inicial de entrada en zona capaz de preparar la llegada de un contingente mayor. Cuando se active una NRF, el mando lo ejercerá un Cuartel General Conjunto que agrupará un Cuartel General Específico terrestre, uno marítimo y otro aéreo.

Finalmente, en Praga –la primera Cumbre que la Alianza realizó después de los hechos del 11S– también se aprobaron varias iniciativas orientadas a mejorar la capacidad aliada para combatir el terrorismo internacional. Para ello, la Alianza definió un nuevo concepto de defensa contra el terrorismo que contempla, entre otros aspectos, que la lucha contra este fenómeno no conoce límites geográficos, que la OTAN debe prestar su apoyo a todos los países u organizaciones internacionales que lo combatan, y que para hacer frente a esta amenaza es preciso integrar el esfuerzo militar, policial, financiero y judicial.

Sin embargo, el puntal teórico del proceso de transformación militar aliado iniciaría su andadura a raíz de la Cumbre de Estambul de 2004. Efectivamente, aunque Estambul es conocida como la «Cumbre de la Ampliación», al ser la primera reunión en la que participaron los siete nuevos miembros de la Alianza (Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia) y en la que se ampliaron las relaciones de la OTAN hacia Oriente Medio y el Mediterráneo, la realidad es que en Estambul, para potenciar el proceso de transformación militar aliado, no sólo se lanzó una iniciativa para mejorar la capacidad de despliegue y sostenimiento de las fuerzas aliadas en operaciones en el exterior, sino que también se sentaron las bases políticas del *Effects-Based Approach to Operations* (EBAO), que constituye el puntal teórico de la transformación militar aliada.

¿Por qué el EBAO constituye el principio de la transformación militar aliada? Porque la OTAN, consciente de su naturaleza político-militar y que

en virtud de la *Guía Política General* –aprobada por el Consejo Atlántico el 21 de Diciembre de 2005 y refrendada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Riga– establece que no desarrollará medios específicos para fines civiles, comprende que en la actualidad los conflictos se desarrollan en un ambiente complejo y multidimensional que hace inviable su resolución mediante acciones exclusivamente militares y que sólo, mediante el empleo combinado y unificado de todos los medios nacionales y aliados, será posible su resolución.

Es por esta razón que la Alianza está desarrollando el EBAO (41), una nueva concepción operativa en la que todos los instrumentos del poder aliado, tanto militares como no-militares, se combinan para actuar de forma coordinada y coherente con el objeto de crear efectos en las operaciones y así alcanzar los objetivos fijados por la OTAN en la gestión de crisis internacionales (42).

¿Cuáles son los instrumentos del poder aliado? son los políticos (medios políticos y diplomáticos que deberán cooperar con otros actores independientes como organizaciones internacionales y ONGs), económicos (el uso de incentivos y/o desincentivos económicos), civiles (legales, policiales, educativos, informativos, infraestructurales y administración civil) y militares (tanto la amenaza a utilizar la fuerza como su empleo real). Es por esta razón que una EBAO, al integrar estos instrumentos de naturaleza civil y militar, proporciona a la Alianza una mayor flexibilidad a la hora de acometer la gestión de crisis.

No obstante, para que la OTAN optimice su capacidad para realizar operaciones EBAO, antes deberá conseguir que los efectos de las opera-

---

(41) Todo conocedor de la temática militar notará que el término EBAO es muy similar al EBO (*Effects-Based Operations*), empleado para definir tanto una forma de selección de objetivos como las operaciones que emplean medios militares y no-militares con el fin de influir sobre la voluntad del adversario, de los neutrales y de los aliados para alcanzar los fines deseados. Por su parte, la OTAN ha desarrollado el concepto EBAO para definir esta forma de gestión de crisis en la que todos los instrumentos del poder aliado se coordinan para asegurar la coherencia en la acción aliada mientras intentan conseguir los efectos deseados sobre el adversario. En consecuencia, podría afirmarse que mientras la idea de enfoque o «*approach*» se refiere al empleo conjunto y coordinado de todos los instrumentos de poder nacional para conseguir efectos sobre el adversario, el término EBO representa la vertiente militar del mismo. Para más información, véase: SMITH, EDWARD (2006): *Complexity, Networking and Effects-Based Approaches to Operations*, Washington DC, CCRP Press.

(42) La definición de EBAO, aprobada por el Comité Militar aliado el pasado 6 de Junio de 2006, es la siguiente: «...*the coherent and comprehensive application of the various instruments of the Alliance [políticos, económicos, civiles y militares], combined with the practical cooperation along with involved non-NATO actors, to create effects necessary to achieve planned objectives and ultimately the NATO end state.*»



ciones militares sean coherentes con los del resto de instrumentos del poder aliado. También deberá decidir mejor y más rápido que el adversario, tanto a nivel político-estratégico como a escala operacional y táctica. Esta habilidad se conseguirá cuando la Alianza convierta la superioridad en la información (es decir, la capacidad de obtener, gestionar y diseminar la información de forma más veloz y efectiva que el adversario) en un conocimiento superior del adversario, del área de operaciones y de todos los factores que pueden influir en la conducción de la operación. Finalmente, la OTAN también deberá ser capaz de desplegar rápida y efectivamente sus fuerzas donde y cuando éstas se necesiten y sostenerlas mediante una logística integrada y unos relevos de fuerza adecuados.

Es por estas razones que la superioridad en la decisión, el despliegue y sostenimiento conjuntos y la coherencia en los efectos no sólo conforman los elementos básicos para la efectiva ejecución de las EBAO, sino también las áreas básicas de la transformación militar de la Alianza.

En conclusión, aunque el EBAO conforma el principio fundamental de la transformación militar aliada –y así lo demuestra tanto la aprobación del concepto en el seno de su Comité Militar el pasado 6 de Junio de 2006, como la reciente creación de un grupo de trabajo que integrará a los dos mandos estratégicos aliados y coordinará todo aquello relacionado con la definición e implementación militar del concepto– su evolución política está siendo más lenta de lo esperado. En efecto, el EBAO está generando ciertas controversias entre los países aliados en relación a la posible institucionalización de medidas enfocadas a coordinar las acciones aliadas con el resto de los actores presentes en el área de crisis. Es por esta razón que el Consejo del Atlántico Norte todavía no se ha manifestado sobre la vertiente política del EBAO, y que en la Cumbre de Riga no se realizara un mandato expreso para avanzar en su definición e implementación.

No obstante, en la Cumbre de Riga los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron la Acción Concertada, que podría ser calificada como una vertiente civil del EBAO. Esta propuesta –presentada inicialmente por siete países aliados a mediados de 2006 bajo el nombre de Plan para la Acción Concertada– tiene por objetivo establecer medidas que favorezcan y optimicen la coordinación entre los medios civiles y militares aliados con el resto de actores, y muy especialmente con las Naciones Unidas y la Unión Europea, en operaciones de gestión de crisis de forma coherente con lo señalado en la Guía de Política General, que establece que la Alianza no desarrollará capacidades específicas para fines civiles.



Aunque el EBAO, puntal de la transformación militar aliada, está generando ciertas controversias de tipo político entre los países aliados, la reciente aprobación de la Acción Concertada, que constituye la vertiente civil del mismo, parece demostrar que todas las naciones aliadas reconocen la necesidad de integrar los instrumentos militares, económicos, políticos y civiles a disposición de la Alianza, y coordinarlos con el resto de actores presentes en el área de crisis como único medio para resolver los conflictos que se puedan desatar tanto en la actualidad como en el futuro.

El repaso a la evolución estratégica de la Alianza Atlántica no sería completo si no se hiciera una referencia más amplia de la reciente Cumbre de Riga, celebrada en noviembre de 2006. Como ya se ha indicado, desde una perspectiva militar, los Jefes de Estado y de Gobierno constataron los esfuerzos realizados en la transformación militar de la Alianza a la vez que impulsaron las iniciativas que ya estaban en marcha, si bien el EBAO –que debía constituir una de las grandes iniciativas transformacionales de la Cumbre– obtuvo un impulso sensiblemente menor del esperado, situación que contrasta con la aprobación de la vertiente civil de la misma, la Acción Concertada. Sin embargo, el gran logro militar de la Cumbre de Riga fue la declaración de la plena capacidad operativa de la NRF.

Por otra parte, en el terreno político se dio, en primer lugar, un nuevo impulso al Diálogo Mediterráneo y a la Iniciativa de Cooperación de Estambul. En segundo lugar, se estableció la posibilidad de que países ajenos a la Asociación para la Paz emplearan sus herramientas a la vez que se invitaba a Serbia, Bosnia-Herzegovina y Montenegro a integrarse a este foro. En tercer lugar, los Jefes de Estado y de Gobierno aliados también reconocieron la validez de la «Alianza de Civilizaciones», una iniciativa presentada por España y Turquía. Finalmente, también se refrendó la Guía Política General, documento que marca la dirección política de la OTAN para los próximos años y que será sustituido por el próximo Concepto Estratégico, que podría presentarse en la Cumbre de 2009, coincidiendo con el sexagésimo aniversario de la Alianza.

Resumiendo, la OTAN está transformándose política y militarmente para hacer frente a los riesgos que plantea el ambiente estratégico del siglo XXI. Para ello, no sólo está reformulando su concepto estratégico, expandiendo su área de influencia, acogiendo en su seno nuevos socios o actuando como garante de la paz y la seguridad internacionales, sino que también está adaptando, modernizando y optimizando su brazo militar. No

obstante, puede que la transformación más importante de la Alianza haya sido el reconocimiento de la necesidad de adoptar un enfoque para las operaciones de gestión de crisis que integre y coordine todos los instrumentos del potencial aliado con el fin de asegurar la coherencia de la OTAN en sus operaciones presentes y futuras. Las primeras experiencias parciales de este nuevo enfoque se han podido comprobar en Afganistán, donde los PRTs están teniendo un notable éxito a la hora de estabilizar y reconstruir el país. Ahora sólo falta proceder al desarrollo e implementación del EBAO para que la Alianza pueda gestionar cualquier crisis que aparezca de manera más efectiva y duradera que en el pasado, cuando la opción militar no sólo parecía ser la única acción posible sino también la más efectiva y rápida.

## LA EVOLUCIÓN ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA

A diferencia de la OTAN, una organización de carácter eminentemente político-militar, la Unión Europea tiene una vocación político-civil. No obstante, ésta ha intentado repetidas veces crear una dimensión de seguridad y defensa, esfuerzo que desde el año 1991 ha sido incesante. Asimismo, debe apuntarse que mientras la UE no ha propuesto de forma explícita ningún proceso de transformación militar, el documento de capacidades Objetivo Global 2010, la creación de los Grupos de Combate y la iniciativa de Coordinación Civil-Militar (CMCO) hacen pensar que Europa también ha sentido la necesidad de acometer este proceso.

Mientras durante la Guerra Fría, la defensa de Europa Occidental estuvo en manos de la OTAN –que proporcionó la cobertura de seguridad necesaria para que Europa pudiera recuperarse tanto económica como políticamente(43)– el fin de la amenaza soviética facilitó la aparición de una dimensión de seguridad europea, una necesidad que se manifestaría evidente a raíz de las crisis que asolaron los Balcanes durante la década de los noventa.

De forma más concreta, puede afirmarse que la dimensión europea de seguridad se inició en el año 1991, cuando el Tratado de Maastricht dotó

---

(43) Una interesante aunque muy controvertida visión de las consecuencias que ha tenido esta situación puede encontrarse en: KAGAN, ROBERT (2003): *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Nueva York, Knopf, que deriva del conocido y discutido artículo del mismo autor (2002): "Power and Weakness," en *Policy Review*, N.º 113.

a la recién creada Unión Europea de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) susceptible de «crear una política común de defensa que podría llevar a una defensa común». Para ello, la Unión Europea Occidental (UEO) no sólo elaboraría e implementaría cualquier decisión relacionada con la defensa europea sino que también se configuraría como el pilar europeo de la OTAN.

En 1992 se dotó de contenido a la política de seguridad europea con la definición de las Misiones Petersberg que, tipificadas como acciones de gestión de crisis, comprendían desde acciones humanitarias y de evacuación de civiles hasta operaciones de mantenimiento de la paz. Así, las Misiones Petersberg cubrían todas las operaciones militares y no-militares contenidas en los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas y tenían como único límite la defensa colectiva, responsabilidad de la OTAN en virtud del Artículo 5 del Tratado de Washington y del Artículo 5 del Tratado de Bruselas.

No obstante, la crisis balcánica sería el motor que estimularía el impulso, en el seno de la Unión, de una política de seguridad y defensa acompañada con las correspondientes capacidades de respuesta a crisis.

En efecto, el Tratado de Ámsterdam de 1997 aumentaría la coherencia y la eficacia de las capacidades de la PESC al realzar el papel del Consejo Europeo en la definición de estrategias comunes en política exterior, agilizar el proceso de toma de decisiones, contemplar la posibilidad de que la UE empleara, de forma automática, los medios de la UEO, e integrar las Misiones Petersberg en el seno de la Unión. Así, con el Tratado de Ámsterdam arranca la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), puesto que establece que en el contexto de la PESC se avanzará hacia una política de defensa común.

Un año después, los gobiernos británico y francés se reunirían en Saint Maló para discutir el desarrollo de capacidades militares europeas autónomas y susceptibles de ser empleadas en operaciones de gestión de crisis (44).

---

(44) En la Cumbre de Saint Malô, los gobiernos francés y británico acordaron impulsar la Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa (IESD) en el seno de la Unión. Esta propuesta, patrocinada por Estados Unidos y amparada por la OTAN, establecía la generación de «capacidades separables pero no separadas» entre la OTAN y la UEO al contemplar la cesión de medios aliados para la conducción de operaciones lideradas por la UEO y la generación de nuevas capacidades militares, definidas en la Iniciativa aliada sobre Capacidades de Defensa (DCI).

En 1999, esta declaración sería acogida por el Consejo Europeo de Colonia, en el que las naciones europeas demostraron su determinación para dotarse de los medios y las capacidades necesarias para que la UE asumiera sus responsabilidades en materia de seguridad y defensa. Es decir, en Colonia se sentaron las bases para el establecimiento de una defensa europea real, basada en la creación de una capacidad autónoma de acción, con fuerzas militares creíbles y sin perjuicio de la OTAN, en la dotación de las capacidades militares necesarias para operar en aquellas crisis de interés europeo y que integrara la UEO en la Unión Europea.

Estas decisiones determinaron la entrada en funcionamiento de la PESD y la posterior creación, durante el Consejo Europeo de Helsinki, de los organismos necesarios para su funcionamiento: un Comité Político y de Seguridad encargado de la dirección estratégica y del control de las operaciones, un Comité Militar con la misión de realizar las recomendaciones pertinentes al anterior y establecer las directrices que aplicará el Estado Mayor encargado de la conducción de las operaciones militares.

Asimismo, el Consejo aprobó el Objetivo General de Helsinki, un documento que definía las capacidades necesarias para llevar a cabo los objetivos PESD y en el que se apuntaba la necesidad de crear una fuerza autónoma de acción rápida de entidad Cuerpo de Ejército que, compuesta por 60.000 efectivos, debería poder proyectarse en sesenta días y abastecerse durante un año. Esta fuerza, cuya plena operatividad se estableció para el año 2003, debería ser capaz de intervenir rápidamente en un amplio abanico de misiones de apoyo a la paz, incluso de su imposición por la fuerza.

Un año después, durante el Consejo Europeo de Niza se presentó tanto el Catálogo General de Capacidades que establecía las necesidades totales de la Unión en materia de fuerzas militares, más elevadas que las identificadas en el Objetivo General de Helsinki (45), como el Catálogo de Fuerzas de Helsinki, que contenía las contribuciones que las naciones ofrecían de forma voluntaria.

En 2003, durante el Consejo de Asuntos Generales de la UE, se declaró la limitada operatividad de esta fuerza de reacción rápida para la

---

(45) El Catálogo General de Capacidades definió unos objetivos de 100.000 efectivos, 400 aviones de combate y 100 buques que pronto se demostraron irrealizables. Para un análisis más realista sobre los requerimientos de fuerza europeos, FATJÓ, PEDRO y COLOM, GUILLEM (2005): *La Defensa de la Unión Europea: Voluntades Políticas y Capacidades Militares Básicas*, Documento CIDOB de Seguridad y Defensa N.º 5, Barcelona, CIDOB.

gama de misiones Petersberg. Sin embargo, ante la evidente falta de cumplimiento por parte de los socios europeos de los compromisos de capacidades fijados en el Objetivo General de Helsinki, en 2004 se reconoció la necesidad de fijar objetivos más realistas y adaptados al nuevo panorama internacional para el año 2010.

El Objetivo General 2010, que refleja lo establecido en la Estrategia Europea de Seguridad –el primer concepto estratégico de la UE– establece la necesidad de dotarse de capacidades plenamente interoperables en el campo de la fuerza, material y estructuras de mando, más proyectables, sostenibles y coherentes con las de la Alianza con el fin de evitar la innecesaria duplicidad de estructuras y capacidades militares (46). Además, este documento detalla la creación de los Grupos de Combate de la Unión Europea.

Los Grupos de Combate, que han supuesto la materialización de una de las grandes aspiraciones de la Estrategia Europea de Seguridad de tener una capacidad de respuesta rápida a disposición de la UE, son unidades interarmas de alta disponibilidad formadas por 1.500 efectivos y organizadas de forma modular. Estos grupos, susceptibles de realizar toda la gama de misiones de gestión de crisis, incluidas las misiones de combate, podrán desplegarse en plazos de cinco a quince días a 6.000 Km. de distancia y sostenerse durante 120 días. Estas unidades, que dispondrán de apoyo naval y aéreo orgánico, serán totalmente interoperables, pues podrán construirse con componentes pertenecientes a un solo país, formados en torno a contingentes de países líderes o como unidades plenamente multinacionales (47).

---

(46) En efecto, el Objetivo Global 2010 afirma que: «...la interoperabilidad y la capacidad de despliegue y sostenimiento de la fuerza no sólo deben conformar el núcleo de los esfuerzos de los Estados miembros sino que deben ser los factores que guíen este objetivo para el 2010. Por ello, la Unión necesita fuerzas más flexibles, móviles e interoperables, que hagan un mejor uso de los recursos disponibles.» Para conseguir este objetivo, el Plan de Acción de Capacidades identifica capacidades claramente transformacionales como vehículos aéreos no-tripulados, fuerzas de operaciones especiales, municiones de precisión, sistemas de observación y reconocimiento estratégico o medios de proyección naval y aérea estratégica. Nótese que estas capacidades también están siendo desarrolladas por el Compromiso de Capacidades de Praga de la Alianza, coordinadas con las iniciativas europeas mediante el Grupo de Capacidades OTAN-UE.

(47) Dos análisis críticos sobre las capacidades de estos grupos pueden encontrarse en: QUILLE, GERRARD (2004): «Battle Groups to strengthen EU military crisis management?» en *European Security Review* N.º 22 o FATJÓ, PEDRO Y COLOM, GUILLEM: «Los Grupos de Combate de la Unión Europea: Un instrumento militar para Europa», en: VV.AA. (2006): *Futuro de la política europea de seguridad y defensa*, Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 131-157

La Unión Europea, que hoy en día ya cuenta con *Battlegroups* plenamente operativos, espera disponer de quince equipos capaces de realizar de forma simultánea operaciones militares en dos escenarios distintos, bien de forma autónoma o formando parte de una operación más extensa, según los límites fijados por la Estrategia Europea de Seguridad (48).

¿Qué límites fija esta estrategia? La Estrategia Europea de Seguridad, titulada «Una Europa segura en un mundo mejor» fue adoptada en el Consejo Europeo de Tesalónica de junio de 2003 y aprobada a finales del mismo año en el Consejo Europeo de Bruselas. Este documento, el primer concepto estratégico de la UE, sintetiza tanto los objetivos estratégicos europeos como las amenazas a su seguridad y los medios más efectivos para minimizarlas.

Este documento establece que mientras es muy improbable que se produzca una agresión a gran escala contra una nación europea, la Unión debe afrontar nuevos riesgos y amenazas más diversas, dinámicas, imprevisibles y menos visibles como el terrorismo, la proliferación de armamento de destrucción masiva, la violencia organizada, el debilitamiento del sistema estatal o la privatización de la fuerza. Estas amenazas no son exclusivamente militares, por lo que su solución no requerirá sólo medios militares, sino la combinación de los distintos instrumentos a disposición de la Unión (49).

Esta declaración, junto con la experiencia que ha adquirido la Unión Europea en operaciones de gestión de crisis, parece constituir la base teórica para la elaboración de la Coordinación Civil-Militar (CMCO), una iniciativa que todavía se encuentra en un estado embrionario pero que parece constituir la propuesta europea para coordinar, combinar e integrar todos los medios –tanto militares como civiles– a disposición de la Unión Europea con el fin de asegurar la coherencia en la acción europea para la gestión de crisis.

Siguiendo con la Estrategia Europea de Seguridad, debe comentarse que ésta prioriza sus objetivos en tres áreas básicas: combatir las amena-

---

(48) España contribuye con tres grupos: uno de base nacional que estará operativo el próximo año, uno en coordinación con Italia basado en la Fuerza Anfibia Hispano Italiana (SIAF) que ya se encuentra disponible, y finalmente una contribución en la Brigada Franco-Alemana.

(49) En efecto, como reza la Estrategia Europea de Seguridad: «...ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos.»

zas que se ciernen sobre Europa, mejorar la seguridad en los países vecinos como parte integrante de la seguridad europea, y crear un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz con el fin de crear «una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente y un orden internacional basado en el Derecho» (50).

Para ello, el documento propone que la Unión Europea y sus miembros lleven a cabo sus objetivos de seguridad de forma multilateral, basando su actuación en el Derecho y la Carta de las Naciones Unidas y dirigiéndose a las causas básicas de los conflictos, como pueden ser la pobreza o el mal gobierno, mediante medidas para reforzar el diálogo y la cooperación, actuando de forma preventiva.

Finalmente, el documento establece que la UE debe mejorar tanto sus capacidades militares como ampliar la gama de misiones a realizar, entre las que podrían incluirse operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo o la reforma del sector de la seguridad.

Es por estas razones que el Objetivo General 2010 constituye el catálogo de capacidades para que los Grupos de Combate lleven a cabo las clásicas misiones Petersberg de gestión de crisis, además de las incluidas en la Estrategia Europea de Seguridad (operaciones conjuntas de desarme, apoyo antiterrorista a terceros países y la reforma del sector de la seguridad) (51).

---

(50) Para llevar a cabo los objetivos estratégicos presentes en esta estrategia, los expertos JOCELYN MAWDLSEY y GERRARD QUILLE parecen ratificar la necesidad de adoptar un enfoque que integre y combine todos los elementos del poder europeo, pues asumen que cualquier respuesta militar deberá combinarse con iniciativas políticas, económicas, civiles, culturales e informativas (MAWDLSEY, JOCELYN y QUILLE, GERRARD (2004): *The EU Security Strategy: a new framework for ESDP and equipping the EU Rapid Reaction Force*, Bruselas, International Security Information Service).

(51) De todas formas, es probable –y así lo asume el documento– que las operaciones que la Unión Europea lleve a cabo se ejecutarán de forma conjunta con la Alianza Atlántica o mediante el empleo de sus medios. El *Berlín Plus*, constituye el último acuerdo de este tipo que ambos actores han suscrito y por el cual se establecen los términos y condiciones en los que la UE podrá solicitar activos aliados. Este acuerdo asegura el acceso europeo a los planes operativos que realice el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE), la disponibilidad de medios y capacidades aliadas, y que el mando de la operación lo ostentará el oficial más antiguo de la UE dentro del SHAPE, que a la vez es el Segundo Mando Supremo Aliado en Europa (DSACEUR). Para más información sobre los acuerdos *Berlín Plus*, véase: QUILLE, GERRARD (2003): «What does the EU agreement on operational planning mean for NATO?» en *NATO Notes*, Vol. 5, N.º 8.



Para finalizar este repaso a la evolución estratégica europea, se realizará una breve referencia a las iniciativas europeas en la región mediterránea, de las que nuestro país no sólo ha sido promotor sino también un firme valedor y defensor en todas ellas.

La Asociación Euromediterránea nació en 1995 con la Declaración de Barcelona, un documento suscrito por los miembros de la UE con los doce países asociados (52), articulado en tres grandes capítulos o «cestas» (política y seguridad, economía y finanzas, sociedad y cultura) y cuyos objetivos son tres: la creación de un área de paz y estabilidad basada en los principios democráticos y el respeto a los derechos humanos; el establecimiento de un área de prosperidad compartida y de libre comercio entre la UE y los socios mediterráneos y entre ellos mismos; y la mejora de la comprensión mutua entre los pueblos de la región.

Como era de esperar, de los tres capítulos, el que versa sobre cuestiones políticas y de seguridad es el que presenta un desarrollo más lento. ¿Por qué? Porque la percepción que ambas orillas del mediterráneo tienen sobre estas temáticas son sensiblemente diferentes, pues mientras los socios europeos focalizan su interés en la seguridad, la estabilidad y el diálogo político, en el sur se trata de vincular la seguridad con las políticas de desarrollo social y de cooperación. Además, el conflicto árabe-israelí continua siendo un gran obstáculo –puede que el principal– para el desarrollo de cualquier iniciativa en este ámbito.

No obstante, durante la V Conferencia Euromediterránea –celebrada en Valencia en Abril de 2002 coincidiendo con la Presidencia Española de la UE– se adoptó un Plan de Acción que determinaba la necesidad de reforzar el diálogo político, incluidos los aspectos de seguridad y defensa, así como la necesidad de establecer un enfoque común en la lucha contra el terrorismo internacional.

Y para materializar lo acordado en este Plan de Acción, el Secretariado elaboró el documento «Diálogo y cooperación en el marco de la PESD entre la Unión Europea y los países socios del Proceso de Barcelona» que, aprobado por el Consejo europeo en Marzo de 2003, constituye el primer documento elaborado sobre la dimensión mediterránea de la PESD. Al establecer los caminos que deben seguirse para desarrollar mecanismos

---

(52) No obstante, téngase en cuenta que de los doce socios iniciales (Argelia, la Autoridad Palestina, Israel, Egipto, Líbano, Jordania, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía, Chipre y Malta), dos –Chipre y Malta– se han incorporado a la Unión Europea.



prácticos de colaboración, cooperación y refuerzo del diálogo político, este documento representa un avance considerable en la institucionalización de las relaciones entre los países del norte y el sur de la cuenca mediterránea.

Por otro lado, también debe destacarse la Iniciativa 5+5. Esta propuesta, formada por España, Francia, Italia, Portugal, Malta, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania, nació en el año 2004 con el fin de abordar, desde una perspectiva militar, las cuestiones de seguridad que pueden afectar el mediterráneo occidental. Un año después, esta iniciativa se institucionalizó con la creación de un Comité Director con representantes de los Ministerios de Defensa –que en el caso español son el Director General de Política de Defensa y el Jefe del Estado Mayor Conjunto– y una Presidencia rotatoria anual para cada uno de los países miembros. Esto ha permitido tanto el establecimiento de mecanismos reguladores entre los países firmantes de esta iniciativa como la creación de medidas de confianza y actividades prácticas de cooperación que aseguran la fluidez de las relaciones entre ambas orillas del mediterráneo occidental. Basta decir que desde su creación, España ha participado muy activamente en esta iniciativa, y para el presente año ha propuesto tres actividades: un seminario conjunto con Argelia sobre seguridad aérea, uno sobre medio ambiente y un ejercicio sobre búsqueda y rescate.

En conclusión, en poco más de una década, la Unión Europea, un actor político, económico y civil indiscutible, ha establecido los pilares de una política de seguridad y defensa que le permiten afrontar los retos que entraña el siglo XXI con grandes esperanzas: ha establecido sus objetivos estratégicos, ha creado unos instrumentos autónomos de gestión de crisis, está generando sus capacidades militares y, en este mismo momento, está concibiendo un nuevo enfoque que permita combinar su poder civil con los instrumentos militares que actualmente está desarrollando con el fin de aportar una solución estable y duradera a las crisis que puedan aparecer en el futuro y que precisen de una respuesta integral europea.

Precisamente por estas razones, es evidente que el brazo militar europeo debe transformarse para generar las capacidades necesarias para enfrentarse con garantías de éxito a los riesgos que entraña el mundo del siglo XXI.

## **UN APUNTE FINAL: LA EVOLUCIÓN DE LA OSCE**

Este trabajo no sería completo si no se hiciera una breve referencia a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que durante todo el año 2007 será presidida por España.

La OSCE es un foro internacional que surgió de la institucionalización de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Esta organización está compuesta por más de cincuenta países de Europa, Asia y América del Norte, y tiene por objetivo fomentar la seguridad y la estabilidad en esta vasta región.

Debe destacarse que la OSCE entiende la seguridad de forma *global* (la seguridad se compone de múltiples dimensiones: humana, política, militar, económica o medioambiental), y *cooperativa* (todos los países se sitúan en el mismo nivel jerárquico y las decisiones se adoptan por consenso sobre una base políticamente vinculante). Este enfoque distingue a la OSCE del resto de organizaciones de seguridad y defensa que operan en la región euroatlántica como la Alianza Atlántica o la Unión Europea.

La CSCE nació en 1973 como un foro de diálogo entre los países del bloque oriental y occidental. Las reuniones y conferencias que se desarrollaron en su seno permitieron la firma del Acta Final de Helsinki en 1975, un documento que recogía un decálogo sobre la conducta que deberían de seguir los Estados, tanto en sus relaciones mutuas como respecto a sus ciudadanos. Hasta el fin de la Guerra Fría, este foro continuó realizando reuniones de forma periódica que permitieron, entre otros importantes avances, la firma del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) en 1990 o el Tratado de Cielos Abiertos en el año 1992.

Se institucionalizó definitivamente en 1994, por lo que cambió su nombre por el de OSCE, y dos años después se perfilaría la función central de esta organización: el fomento de la seguridad y la estabilidad en todas sus dimensiones.

A finales de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno de la OSCE aprobaron, durante la Cumbre de Estambul, una Carta de Seguridad que debería convertirse en un código de conducta para todos los miembros de la organización, renovaron el Documento de Viena sobre medidas de confianza y actualizaron el tratado FACE. Al mismo tiempo, también decretaron la creación de un cuerpo civil de reacción rápida que sirviera como componente no-militar a las operaciones de paz realizadas por la OSCE.

Desde el pasado 1 de enero y durante el año 2007, el Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación será el presidente de la OSCE, y como tal será el responsable de impulsar políticamente la organización. En este sentido, las prioridades españolas son, en primer lugar, progresar en la resolución de los conflictos llamados «congelados», mejorar los meca-

nismos de gestión civil y militar de crisis, aprobar una estrategia medioambiental propia y prestar atención a los múltiples aspectos de la lucha contra el terrorismo.

## **CONCLUSIONES**

Para hacer frente a los retos que plantea el ambiente social, político, tecnológico y estratégico del siglo XXI, es necesario e ineludible emprender un proceso de transformación de la defensa. Este proceso no sólo busca adaptar el instrumento militar a un entorno heterogéneo y cambiante, sino también hacer que continúe siendo una eficaz herramienta de política exterior a disposición del Estado.

Por esta razón, los procesos de transformación de la defensa de las naciones avanzadas no sólo deben basarse en mejorar las capacidades militares mediante la introducción de nuevas tecnologías, doctrinas, orgánicas o conceptos, sino también, en desarrollar un nuevo enfoque que integre todos los instrumentos a disposición del Estado –tanto de naturaleza militar como no-militar– con el fin de asegurar la coherencia en la acción nacional y/o multinacional y, con ello, alcanzar una solución estable y permanente a las crisis y los conflictos internacionales.

La adopción y empleo de este «enfoque integral», que es como viene denominándose, entrañará la institucionalización de medidas y procedimientos encaminados a coordinar la acción de los medios civiles y militares nacionales e internacionales, y precisará que las fuerzas armadas diseñen nuevas capacidades, conceptos, doctrinas y procedimientos para conducir este nuevo tipo de operaciones más conjuntas, combinadas y coherentes con la acción del resto de los instrumentos del potencial nacional e internacional.

Nuestras fuerzas armadas están participando activamente tanto en el proceso de transformación de nuestras capacidades (material, infraestructuras, recursos humanos, adiestramiento, doctrina y organización) como en integrar completamente el instrumento militar dentro del sistema nacional de gestión de crisis, con el fin de fortalecer la coherencia en la acción exterior española.

A lo largo de este texto, también se ha tratado de mostrar como la Alianza Atlántica está en pleno proceso de transformación político y militar, con el fin de hacer frente a los riesgos del siglo XXI. Para ello, no sólo

está redefiniendo su concepto estratégico, expandiendo su área de interés, integrando a sus antiguos adversarios o actuando, en cierta medida, como elemento que pueda garantizar la paz y la seguridad internacionales, sino que también está transformando su brazo militar.

No obstante, puede que la transformación más importante de la OTAN haya sido el reconocer la necesidad de definir un nuevo enfoque que integre y coordine todos los instrumentos a su disposición con el fin de asegurar la coherencia en sus acciones de gestión de crisis. Este nuevo enfoque es el EBAO y, si bien todavía no está plenamente operativo, conforma el principio fundamental de la transformación militar aliada.

Por otro lado, se ha señalado que en poco más de una década, la Unión Europea ha establecido los pilares de una política de seguridad y defensa con los que afronta con grandes esperanzas los retos que entraña el siglo XXI. En esta línea, ha establecido sus objetivos estratégicos, ha creado unos instrumentos autónomos de gestión de crisis, está generando sus capacidades militares y también está sentando las bases de un «enfoque integral» que, llamado Coordinación Civil-Militar, le permitirá combinar su poder civil con los instrumentos militares que actualmente está generando con el fin de aportar una solución estable y duradera a las crisis que puedan aparecer en el futuro y que precisen de una respuesta integral europea.

Finalmente, también se ha hecho una breve referencia a la OSCE, un foro compuesto por más de cincuenta países americanos, europeos y asiáticos que tiene como fin fomentar la seguridad y la estabilidad en todas sus dimensiones (humana, política, militar, económica o medioambiental). Al concebir la seguridad como un concepto multidimensional, el lector podrá entender el por qué de la necesidad de desarrollar un «enfoque integral» que aúne todos los instrumentos del potencial nacional e internacional con el fin de alcanzar una solución estable y permanente a las crisis y los conflictos internacionales.

Teniendo todos estos elementos en cuenta, parece lógico que el próximo paso en el desarrollo e implementación de esta nueva concepción, será que la Alianza Atlántica y la Unión Europea coordinen, combinen e integren en mayor medida sus potenciales con el fin de asegurar una acción coherente y única a la hora de enfrentarse a las crisis que puedan surgir en el complejo e incierto mundo del nuevo milenio.

## **CAPÍTULO II**

# **EL NUEVO ESCENARIO ENERGÉTICO Y SUS IMPLICACIONES GEOPOLÍTICAS**

## EL NUEVO ESCENARIO ENERGÉTICO Y SUS IMPLICACIONES GEOPOLÍTICAS

Por Paul Isbell

Si la cuestión energética volvió a la atención mundial con el comienzo de la crisis de Irak en otoño de 2002 –después de más de una década completamente fuera del radar de las preocupaciones estratégicas de la comunidad internacional– durante el pasado año ha llegado a ser *la cuestión estratégica global por excelencia*. No es sólo que a estas alturas la energía influye a la vez en el dinamismo de la economía internacional, la estabilidad geopolítica mundial y nuestro futuro medioambiental a escala planetaria, sino que también parece que la cuestión energética no volverá a un segundo plano estratégico por lo menos durante varias décadas. El nudo gordiano del sistema internacional –en el que se entrelazan y se mezclan casi todos los grandes retos estratégicos de una forma u otra– ya es, de aquí en adelante, la energía.

Este capítulo analiza el nuevo escenario energético, los factores que subyacen su reciente conformación y las implicaciones para el panorama estratégico de España.

### EL REBROTE DE LOS PRECIOS: DE NUEVO SUENA LA ALARMA ENERGÉTICA

La alarma mundial respecto a la cuestión energética sonó por primera vez en otoño de 1973 cuando, a raíz de la Guerra del Yom Kippur, los países árabes de la Organización de Países Exportadores del Petróleo (OPEP) organizaron un embargo a las exportaciones dirigidas a EEUU y Holanda. Esta ruptura en el suministro del petróleo demostró al cártel su

posible influencia sobre el precio e inspiró la posterior nacionalización del sector energético en muchos países miembros y la aplicación de una política de precios mucho más agresiva por parte de la OPEP. El precio subió de 3 dólares por barril en 1973 (alrededor de 10-12 dólares en términos reales medidos en dólares actuales) para situarse en más o menos 35 dólares a finales de la década.

La sensación de urgencia política –y de oportunidad empresarial– que desató la crisis del petróleo de los años 70 estimuló un gran esfuerzo destinado a romper el poder de la OPEP. Las petroleras privadas occidentales iniciaron una fuerte campaña de inversión en exploración y producción para desarrollar los recursos petrolíferos de zonas ajenas a la OPEP (incluyendo Alaska, el Mar del Norte y el Golfo de México). A raíz de este esfuerzo, el sector internacional del petróleo experimentó una especie de renacimiento tecnológico y financiero que lo ha dinamizado hasta hace muy poco. En el terreno geopolítico, EEUU se dedicó, por su parte, a una política exterior cuyo objetivo fue el de dividir políticamente a los países clave del cártel. A esta política debemos el apoyo político-militar de EEUU a Arabia Saudí y Kuwait frente a las otras grandes potencias del Golfo Pérsico (como Irak e Irán), el apoyo político-militar norteamericano a Irak frente a Irán durante la guerra de los años 80, las intervenciones militares de EEUU en Libia durante los 80 y en Irak durante los 90, y el apoyo político-económico a Venezuela durante los 90.

Por eso, la respuesta más clara a esta primera alarma energética no fue el desarrollo de una política profunda para transformar la base de la economía energética, diversificando las fuentes de energía y reduciendo la dependencia mundial del petróleo (y sus «hermanos fósiles»: el gas y el carbón), sino una política de diversificación de las fuentes geográficas (y políticas) de los mismos hidrocarburos y de minar la viabilidad política y fuerza económica del cártel de la OPEP. Después de una inicial respuesta tentativa entre los países de la OCDE a finales de los años 70 y principios de los 80 para aumentar la eficiencia energética y promover la implantación de energías renovables (como la eólica, la solar, el hidrógeno e incluso la nuclear), la opinión pública –y las preferencias de las elites políticas– en las economías avanzadas volvió a ser muy complaciente respecto a la dependencia generalizada de la economía mundial del uso e importación de hidrocarburos. Esta complacencia se vio especialmente después del desplome de los precios del petróleo a partir de 1986 (cuando la unidad de la OPEP se quebró y la nueva oferta del Golfo de México, Alaska y el Mar del Norte empezó a

invadir el mercado) y del accidente en la central nuclear de Chernóbil en el mismo año (1).

Según casi todos los parámetros posibles, no había cambiado mucho en las políticas y hábitos energéticos del mundo en los 30 años desde la Guerra del Yom Kippur (1973) hasta la invasión de Irak (2003). Pero, en el verano de 2006, la alarma sonó de nuevo. El precio del petróleo –el precio energético de referencia– llegó a su récord histórico en términos nominales (78 dólares por barril de crudo Brent), un aumento de casi un 300% desde principios de 2002, y que se acercaba al récord histórico en términos reales (algo más de 80 dólares por barril, medido en dólares actuales, registrado en 1979 y 1980). Aunque el precio se moderó bastante durante la segunda mitad del año, llegando incluso a un nuevo mínimo, justo por debajo de los 50 dólares, el año se cerró con un precio promedio anual de casi 65 dólares por barril de crudo Brent (2). En comparación con el precio promedio anual de 2002, este nivel representó un aumento de aproximadamente un 150% en cuatro años.

De todas formas, esta moderación en el precio desde julio de 2006 ha dado un beneficioso respiro a la economía mundial, dejándola seguir creciendo a un ritmo históricamente alto (casi un 5% en 2006) y posiblemente posponiendo –aunque no sabemos por cuanto tiempo– una notable desaceleración mundial (3). La explicación más convincente de por qué la

- 
- (1) Curiosamente, el accidente nuclear de Chernóbil puso fin a la esperanza de muchos en Occidente de aprovechar la energía nuclear para aumentar la independencia energética de Europa y EEUU. Por otro lado, el desplome del precio del petróleo en los mercados internacionales de la economía de mercado occidental fue la gota que colmó el vaso económico y político de la Unión Soviética, que ya dependía de los ingresos de sus exportaciones de petróleo y gas para seguir financiando su creciente déficit exterior con Occidente desde los años 70 a raíz de sus cada vez mayores importaciones de grano.
  - (2) Durante los primeros meses de 2007, el precio del crudo se mantenía justo por debajo de los 55 dólares, dando un estímulo muy importante a la economía mundial. Sin embargo, recientemente los precios tanto de Brent como de WTI han vuelto a un nivel levemente por encima de los 60 dólares por barril.
  - (3) Este crecimiento económico mundial para 2006 ha sido incluso mayor que nuestra estimación, publicada el año pasado en el *Panorama Estratégico 2005/2006*. Para un precio promedio anual de 60 dólares por barril (que correspondía a un extremo de nuestro «escenario B» del *statu quo*), habíamos estimado el año pasado que el crecimiento mundial podría ser más cercano al 4% en 2006 (significativamente por debajo del precio de casi el 5% que finalmente resultó). De todas formas, incluso el FMI había subestimado el crecimiento para los años anteriores (estimando un crecimiento del 5,1% y del 4,3%, respectivamente, para los años 2004 y 2005, cuando de hecho al final se registraron tasas mundiales del 5,3% y del 4,9%). Véase Paul Isbell y Rickard Sandell, «Nuevos escenarios, nuevos desafíos: la transformación del horizonte estratégico», en *Panorama Estratégico 2005/2006*, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano, marzo de 2006, p. 41.



economía mundial ha resistido tanto al auge reciente de los precios energéticos –registrando su crecimiento más alto por un período de cuatro años consecutivos desde antes de los choques petrolíferos de los 70, al mismo tiempo que los precios del petróleo han subido más que durante cualquier otro período desde los mismos choques de los 70– es relativamente sencillo. Al contrario de lo que ocurrió con los choques energéticos anteriores (1973-1974, 1979-1980, 1990-1991 e incluso 1999-2000), las subidas en el precio del petróleo durante los años recientes se deben más a aumentos en la demanda, generados a su vez por el fuerte crecimiento económico, que a recortes repentinos y significativos en el suministro de petróleo al mercado (aunque ciertas restricciones en la oferta sí han jugado un papel secundario). De hecho, sin los aumentos en el precio del petróleo, la economía mundial hubiera crecido incluso más rápidamente durante los últimos años (4).

## LA FACETA ECONÓMICA DE LA GEOPOLÍTICA ENERGÉTICA

En el terreno económico –particularmente en el crecimiento económico mundial, tan importante como factor estabilizador en las relaciones internacionales y geopolíticas– la energía ejerce un papel fundamental. Comportamientos económicos tan básicos como el consumo y la inversión inciden directamente en los dos lados del mercado (la demanda y la oferta) e influyen así en los precios energéticos. Pero lo más relevante desde una perspectiva geopolítica es que esta relación entre la energía y la economía mundial tiende a ser cíclica y cada vez más inestable, ejerciendo una influencia potencialmente desestabilizadora e imprevisible sobre las relaciones internacionales.

Por ejemplo, períodos de fuerte crecimiento económico mundial (como los años 60, la segunda mitad de los 80 o el final de los 90) pueden ser el resultado, por lo menos parcialmente, de un período previo de precios energéticos relativamente bajos. Los bajos precios del petróleo y del gas estimulan el crecimiento económico (al mantener una gran parte de la es-

---

(4) La Agencia Internacional de la Energía estima que la economía mundial hubiera crecido unos 0,3 puntos porcentuales más, en términos promedios anuales, sin las subidas del precio del petróleo desde 2002. En términos generales, la AIE estima, a raíz de varios estudios económicos publicados en años recientes, que un aumento sostenido en el tiempo de 10 dólares por barril reduciría el PIB promedio real en 0,3% en la OCDE y 0,5% en el resto de los países –o 0,4% en el mundo–. Los países en vías de desarrollo sufrirían más, perdiendo casi un 1,0% del PIB. Véase *World Energy Outlook 2006*, capítulo 11, «The Impact of Higher Energy Prices», IEA, París, noviembre de 2006, pp. 269-314.

estructura de costes económicos a un bajo nivel, lo que promueve la producción y limita las presiones inflacionistas). Pero, por otro lado, los bajos precios energéticos tienden a reprimir el incentivo para la industria energética de invertir en la expansión de la oferta, ya que se percibe la inversión en tal contexto como un riesgo no compensado por la posibilidad de retornos suficientemente altos. Con tiempo, este fuerte crecimiento económico tiende a aumentar la demanda de energía (como ha ocurrido desde 2002), mientras que el bajo nivel de inversiones anterior por parte de la industria energética sigue restringiendo la oferta. El resultado es un aumento en el precio de la energía, tal como hemos experimentado desde 2002 (5).

A su vez, estos precios energéticos –más tarde o más temprano– empiezan a afectar a las dos variables macroeconómicas centrales, la inflación y el crecimiento (y, por extensión, el empleo). Si los precios suben lo suficiente como consecuencia de la combinación de una demanda fuerte (provocada por un *boom* económico) y una restricción de la oferta (producida por la falta de inversión anterior suficiente), la economía puede experimentar una inflación cada vez mayor y un crecimiento cada vez más lento (la temida coyuntura conocida como la «estanflación») (6). Este subsiguiente período de crecimiento económico más débil tiende a reducir la demanda energética y con ello el precio de la energía (7). El nuevo período

- 
- (5) El alto crecimiento actual se debe más a los bajos tipos de interés mantenidos desde el año 2001 hasta 2005-2006 que a unos precios energéticos muy bajos. De todas formas, el colapso de los precios energéticos en 1998 contribuyó a sentar las bases de la expansión mundial posterior –interrumpida solamente por el pinchazo de la burbuja bursátil y la recesión de 2001, pero reanimada por el colapso en los tipos de interés durante un largo período posterior–. En este sentido, muchos comentaristas han argumentado que los niveles artificialmente bajos de los tipos de interés en la primera mitad de esta década produjeron un mayor crecimiento que al final impulsó hacia arriba los precios del petróleo. En efecto, en lugar de tener tipos más altos durante estos años, se experimentaron precios energéticos (y de otros *commodities*) más altos, un desarrollo que en teoría tendrá un impacto sobre la economía incluso peor («estanflación») que el de tipos de interés más altos.
- (6) El aumento en la inflación sería mucho más notable que la desaceleración económica si la respuesta de las autoridades monetarias fuera una política acomodaticia respecto a la inflación con el objeto de minimizar el impacto sobre el desempleo (como ha sido la respuesta generalizada en la OCDE después del primer choque petrolífero en 1974). Pero si el objetivo de las autoridades es el de mantener la estabilidad de los precios a toda costa, a través de una dura política no acomodaticia, el ajuste podría ser mucho más concentrado en su impacto sobre la actividad económica, incluyendo la posibilidad de endurecer una recesión ya importante (como ha sido el caso después del segundo choque del petróleo en 1979-1980).
- (7) A corto plazo –el horizonte temporal relevante al ciclo económico–, la sensibilidad de la demanda energética a los cambios en la renta es mucho más alta que a los cambios en los precios energéticos. Es decir, la elasticidad «precio de la demanda energética» es

de bajos precios energéticos se verá reforzado por el aumento en la oferta a consecuencia de una nueva subida notable en los niveles de inversión, provocado por el anterior período de precios más altos. Pero, al final, este nuevo período de bajos precios energéticos puede ejercer de estímulo para dar paso a una nueva fase de fuerte crecimiento económico (con un nivel de inversión decreciente) y, así, el ciclo comienza de nuevo.

Esta relación cíclica entre energía y economía puede ser incluso más inestable cuando se considera el hecho de que el ciclo puede ser reforzado –o, mejor dicho, desestabilizado– por intervenciones políticas (intencionadas) y eventos geopolíticos –o incluso climáticos– (no intencionados) que inciden en la oferta, más allá de la generada por la inversión en aumentos de capacidad en cada uno de los varios eslabones de la cadena de la oferta energética (8). En un momento del ciclo caracterizado por bajos (pero crecientes) precios, una incipiente subida en la demanda energética y un crecimiento mundial cada vez más fuerte, los países productores (particularmente los miembros del cártel de la OPEP, pero no necesariamente sólo ellos) pueden decidir reducir sus niveles de producción –o simplemente no aumentarlos– consiguiendo así un aumento del precio. Esto es lo que pasó en 1974 y 1999 con los recortes oficiales en los niveles de producción de los países de la OPEP.

De todas formas, este choque por el lado de la oferta puede ser el resultado también de otro tipo de acontecimiento político (planificado o no) como, por ejemplo, la revolución iraní a finales de 1978, que tuvo el efecto de retirar del mercado internacional gran cantidad de la producción petrolífera iraní durante 1979 (2mbd) y 1980 (4mbd). La invasión de Irak en 2003 (y su posterior ocupación y guerra civil) también ha tenido el efecto de quitar del mercado internacional casi medio millón de barriles diarios durante varios años, añadiendo presiones alcistas sobre un precio del petróleo ya en alza por otros motivos. Finalmente, un eventual ataque militar contra Irán podría tener el efecto de reducir significativamen-

---

más baja, a corto plazo, que la elasticidad «ingreso de la demanda energética» (según la AIE:  $-0,03$  frente a  $0,09$ , respectivamente, en el corto plazo, y  $-0,15$  frente a  $0,48$  en el largo plazo). La hipótesis, por tanto, es que, sin fuertes recortes en el suministro que provocan subidas muy intensas y repentinas del precio, el ciclo económico tiene más influencia sobre el precio que al revés. Pero una rápida subida de precio provocada por un recorte o restricción en la oferta producirá la «estanflación», dependiendo el impacto sobre la demanda petrolífera de la respuesta monetaria de los grandes consumidores. Véase la nota n.º 6.

- (8) Por ejemplo, en la cadena petrolífera: exploración, desarrollo, producción, mantenimiento, transporte, refinado y distribución de productos finales.

te el volumen de exportaciones de petróleo de varios de los países del Golfo Pérsico (y no necesariamente sólo las de Irán), incluyendo las de Kuwait y Arabia Saudí.

Pero, durante los últimos años, hemos experimentado unos aumentos en el precio del petróleo (y otras energías estrechamente vinculadas al petróleo, como el gas natural) que han ido más allá de los tradicionales movimientos cíclicos a los que nos hemos acostumbrado desde principios de los años 70. Por cambios estructurales en la economía mundial, junto con un resurgimiento del nacionalismo energético por parte de los países productores, y una percepción pública de que estamos llegando a los límites geológicos de la oferta de las principales fuentes de hidrocarburos, la relación cíclica entre la energía y la economía mundial parece haber situado el rango de precios posibles a un nivel mucho más alto de lo que era habitual anteriormente. Mientras que el precio del petróleo se movía cíclicamente entre los 10 y los 40 dólares por barril desde principios de los 70 hasta la recesión mundial de 2001, desde entonces parece que ha roto con el techo de este rango para establecer un nuevo mapa cíclico entre algo más de 40 dólares y aproximadamente 80 dólares por barril. Pero el nuevo escenario energético es tal que mientras que parece improbable un retorno del precio sostenido en el tiempo a un nivel por debajo de los 40 dólares por barril, sí es perfectamente factible un aumento del precio –incluso un nuevo desplazamiento del rango de movimiento cíclico del precio– más allá de los 80 o 100 dólares por barril.

## **RECIENTES CAMBIOS ESTRUCTURALES QUE MOLDEAN LA NUEVA GEOPOLÍTICA ENERGÉTICA**

¿Cuál es la naturaleza de los cambios mencionados anteriormente?  
¿Dónde surgen los factores responsables de este desplazamiento al alza del precio del petróleo? ¿Qué implicaciones geopolíticas pueden tener estos cambios en el escenario energético de ahora en adelante?

### **El auge de China y la India**

Por el lado de la demanda, el cambio clave ha sido la reciente incorporación de las grandes economías emergentes –particularmente China y la India– al proceso integrador de la globalización. Con la progresiva apertura y liberalización de sus economías, estos dos países (que representan

una tercera parte de la población mundial) han entrado en la economía mundial y han entrado en la senda de un elevado crecimiento sostenido y una creciente demanda energética. Casi de golpe, en el breve paso de unos pocos años, la economía mundial ya tiene más de 2 mil millones de nuevos consumidores de energía moderna –particularmente de petróleo y carbón–, pero también de gas.

Esta incorporación rápida e intensa de China, la India y grandes partes del resto del mundo en vías de desarrollo ha compensado sobradamente el cada vez más modesto ritmo de crecimiento de la demanda energética de la OCDE, ahora en plena fase de moderación. Asia ya es el mayor consumidor continental de energía del mundo, superando a América del Norte en el consumo anual de petróleo por primera vez en 2005. La mitad del crecimiento de la demanda de petróleo durante los próximos 15 años provendrá de Asia. De ahora al año 2030, la Agencia Internacional de la Energía (AIE) proyecta que el 70% del nuevo incremento en la demanda mundial de energía primaria (que aumentará más de un 50%) provendrá del mundo en vías de desarrollo, empujado por dinámicos gigantes como China y la India. Mientras que las grandes economías avanzadas de la OCDE están entrando en una fase de madurez económica, altos (y cada vez más saturados) niveles de consumo energético *per capita* y bajas «elasticidades renta de la demanda» para el petróleo, los nuevos grandes emergentes como China y la India siguen creciendo con bajos (pero crecientes) niveles de consumo energético *per cápita* y altas «elasticidades renta de la demanda» para el petróleo (9). De aquí al año 2015, el crecimiento de la demanda de energía primaria en China será el doble (un 4,0% anual) que en el mundo en general (un 2,1% anual), mientras que en el mundo en vías de desarrollo será del 3,3% anual, frente al crecimiento del 0,7% anual en la demanda energética de la UE, el 0,9% anual de Japón, y el 1,2% anual de EEUU y la OCDE. El peso de la OCDE en la demanda mundial de energía primaria descenderá del 50% en 2004 al 40% en 2030, mientras que el peso del mundo en vías de desarrollo aumentará del 40% al 50% y el peso de China crecerá del 15% al 20% (10).

---

(9) Mientras los países del G7 consumen actualmente 18,6 barriles de petróleo *per cápita* (Japón 16 y EEUU más de 25), los países asiáticos en desarrollo consumen solamente 1,7 barriles *per cápita*, y China incluso menos (1,6). Esto supone que la demanda energética de Asia tiene margen suficiente incluso para seguir creciendo más en el futuro. Las dos grandes economías emergentes de China y la India presentan elasticidades «renta para la demanda del petróleo» un 50% más elevadas que el resto del mundo. Véase Banco de Desarrollo Asiático, «The Challenge of Higher Oil Prices», en *The Asian Development Outlook 2005 Update*.

(10) Véase «Annex A» y capítulo 2, «Global Energy Trends», del *World Energy Outlook 2006*, International Energy Agency, París, 2006.

Este crecimiento económico asiático explosivo y el consiguiente incremento de sus necesidades energéticas ha sido –y seguirá siendo– un choque para el sistema energético mundial (11). La clave de este panorama en términos estratégicos es China. Por un lado, la creciente demanda energética de China incidirá significativamente en todos los grandes dilemas energéticos mundiales: 1) su demanda creciente de importaciones de petróleo seguirá presionando al precio del petróleo en el mercado internacional y profundizará el sentido ya existente de que habrá mucha más competencia en el futuro para asegurarse acceso a los recursos petrolíferos, sobre todo en Oriente Medio, pero también en Asia Central, África y América Latina; 2) su creciente uso del carbón asegurará que las emisiones de dióxido de carbono chinas superarán a las de EEUU en sólo unos pocos años (en 2010, según la AIE), casi garantizando que la cuestión del cambio climático seguirá siendo candente; 3) su demanda creciente de gas natural contribuirá al poder geopolítico de Rusia, su vecino y líder mundial en reservas y producción de gas, que también es el gran proveedor de Europa, el proveedor natural de China y potencialmente de Japón y Corea; y 4) su posible desarrollo de energía nuclear a gran escala complicará la política de no proliferación e introducirá un nuevo elemento de incertidumbre en el debate sobre los residuos nucleares y su posible venta en el mercado negro. Por otro lado, por su ingente tamaño y gran peso en el sistema internacional, China también representa un factor de gran incertidumbre. Cambios muy pequeños en el ritmo de crecimiento chino o en sus comportamientos energéticos implicarían importantes diferencias para el panorama mundial a medio y largo plazo (12). En fin, en muy pocos años, China será un consumidor e importador energético tan –si no más– importante en términos económicos, geopolíticos y medioambientales que EEUU o Europa.

## **El resurgente nacionalismo energético**

Una paradoja del éxito aparente de la globalización económica y de la victoria estratégica de la economía de mercado frente a la economía es-

---

(11) Para análisis más extensos sobre el reto energético en Asia, véase Pablo Bustelo, «La Cumbre de Asia Oriental y la Seguridad Energética», Real Instituto Elcano, ARI n.º 10/2007, 26/1/2007, y Paul Isbell, «Dragones que escupen fuego: Asia y el reto de la seguridad energética», *Anuario Asia-Pacífico 2005-06*, Casa Asia-CIDOB-Real Instituto Elcano, Barcelona, 2006.

(12) Según la AIE, una diferencia de un punto porcentual en el crecimiento económico promedio anual de China de aquí a 2030 sería equivalente al 6% de la demanda mundial de energía primaria y al 4% de la demanda mundial de petróleo, *op. cit.*, p. 69.

tatal –visible a través de la explosión del crecimiento en algunos países emergentes clave, como China– ha sido un nuevo e inesperado aumento en la presión de la demanda mundial sobre los recursos energéticos. El aumento de precios resultante ha contribuido, a su vez, a otro nuevo fenómeno que ha tenido el efecto de reforzar estos aumentos de precio, por su impacto negativo sobre la percepción de inseguridad energética en los mercados a corto plazo y, a medio plazo, sobre el lado de la oferta: el resurgir de un nacionalismo energético que recientemente hemos presenciado en casi todas las zonas del mundo. La cada vez más notable sensación de que las reformas liberalizadoras no han funcionado suficientemente bien desde el fin de la guerra fría, se ha combinado con el espectacular aumento de los precios del petróleo desde 2002 para estimular y guiar la nueva tendencia por parte del Estado de intervenir en el sector energético, con el objetivo de aprovechar los altos precios y lograr metas sociales y geopolíticas, percibidas como antagónicas con la integración en una economía liberal y global.

### *América Latina*

En América Latina, donde el rechazo del Consenso de Washington y el antiamericanismo son cada vez más palpables, los neopopulismos de izquierdas de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y, posiblemente, de Rafael Correa en Ecuador y Néstor Kirchner en Argentina, son una buena expresión de esta tendencia. Durante el último año, tanto Venezuela como Bolivia han perseguido la «renacionalización» de sus sectores energéticos y han cambiado el marco legal (tanto en términos de impuestos y regalías como en términos de participación y control de proyectos de exploración, producción y exportación), afectando negativamente a los intereses de las empresas privadas internacionales (las llamadas *International oil companies* –IOCs– con Repsol YPF entre ellas). En estos dos países, hace solo unos pocos años las IOCs pagaron en impuestos y regalías por debajo del 20% de sus ingresos generados por la producción de hidrocarburos; pero debido a los últimos cambios en la legislación de hidrocarburos a lo largo de los últimos dos años, este nivel ha subido a más del 80% en los dos países (13).

---

(13) Véase *Petroleum Economist*, noviembre de 2006, p. 33, y Paul Isbell, «Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (I): el resurgimiento del nacionalismo energético» y «Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (II): el pillaje de PdVSA y la amenaza a su nivel de producción», Real Instituto Elcano, Madrid, ARI n.º 15 y 16, 9/II/2007 y 12/II/2007.



Por otro lado, en sucesivos cambios legislativos, la estatal PdVSA de Venezuela ahora tendrá derecho a renegociar contratos para conseguir una mayoría en las participaciones en todas las actividades de producción y exportación de hidrocarburos (tanto convencional como no convencional, tanto de petróleo como de gas); mientras que en Bolivia, el decreto de renacionalización del sector de mayo de 2006 ha conducido a procesos de renegociación de los contratos con las empresas extranjeras (principalmente Repsol y Petrobrás) para llevar a una situación semejante a la de Venezuela. Ecuador (bajo su presidente anterior, Alfredo Palacios) seguía a Venezuela y Bolivia, casi como en cadena, expropiando en mayo los activos de Occidental Petroleum (Oxy) en un campo de producción de más de 100.000 bd en el Amazonas y aumentando los niveles de impuestos y regalías (14). Aunque no es todavía seguro que el nuevo presidente, Rafael Correa, se dejará llevar por la senda del nuevo nacionalismo energético, su anunciada intención de devolver a Ecuador al cártel de la OPEP y de promover colaboraciones entre la petrolera estatal –PetroEcuador– y otras empresas estatales (*national oil companies*, o NOCs) de la zona (incluyendo PdVSA y Petrobrás), señala que sigue siendo una posibilidad real.

#### *EL FACTOR CHÁVEZ*

El claro líder de este movimiento es Hugo Chávez y su Gobierno en Venezuela, el país que tiene las reservas de gas más importantes de toda América Latina y las reservas de petróleo potencialmente mayores del mundo (si finalmente logran explotarse comercialmente los petróleos ultrapesados de la Faja del Orinoco). Pensando activamente en cómo articular un papel para Venezuela de líder energético a nivel mundial, Chávez sirve de referencia para todos los grandes líderes neopopulistas de izquierdas (entre ellos, Morales, Correa, Humala y López Obrador) y ejerce incluso una gran influencia sobre los otros líderes de izquierda más moderados (por ejemplo, Bachelet y Lula) (15).

Entrelazando varios aspectos de la cuestión energética con su oposición al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y a la supuesta hegemonía norteamericana, el nacionalismo energético de Chávez ha desarrollado varias vertientes a lo largo de los últimos años. En primer lugar, sigue subvencionando las importaciones del petróleo de los pequeños países de

---

(14) Véase *Petroleum Economist*, febrero de 2007, p. 35.

(15) Hay otros casos no tan claros, como Néstor Kirchner, Alan García, y Daniel Ortega, líderes que parecen mostrar un cierto grado de independencia y escepticismo respecto a Chávez.



América Central y el Caribe (incluyendo Cuba). Esta política se enlaza con su campaña para conseguir apoyos para el ALBA (Alternativa Bolivariana de las Américas), su visión alternativa al ALCA para la integración regional. Su proyecto de construir el «gran gasoducto del sur», junto con Brasil y Argentina, también tiene el objetivo de vertebrar el continente a través de una nueva infraestructura energética que se origine en Venezuela. Por otro lado, sus planes de vincular a PdVSA con otras empresas nacionales en el desarrollo de su petróleo ultrapesado, junto con su campaña diplomática para cultivar lazos entre Venezuela y otros países productores (como Rusia e Irán), encaja muy bien con su plan a largo plazo de desviar sus exportaciones petrolíferas hacia China en detrimento de EEUU (16). El primer conjunto de políticas aspira a consolidar su liderazgo político a nivel regional, mientras que el segundo grupo de iniciativas intenta coordinar un eje de resistencia a la hegemonía norteamericana a nivel internacional.

### Rusia

La ex URSS, particularmente Rusia, es otra zona donde el desencanto con la transición hacia la economía de mercado y la fatiga de las reformas liberales se ha combinado con el nuevo escenario de altos precios energéticos para producir un potente cóctel de nacionalismo energético. Un país que no ha sido capaz de terminar su transición desde una economía plenamente estatal a un modelo económico de mercado, ha visto su influencia política y económica en el sistema internacional disminuir significativamente hasta que empezó el *boom* energético hace sólo unos años. El sector que había experimentado una fuerte dosis de apertura y privatización durante los noventa –la energía– ha sido el campo de batalla para el Estado ruso en su nuevo intento de dominar el sector clave para la proyección del poder del Kremlin en el mundo.

Después de haber diseñado un sistema para estimular y canalizar la inversión extranjera bastante ventajoso para las empresas internacionales privadas –los llamados *production sharing agreements* (PSA) o acuerdos de producción compartida– y de dejar que se desarrollaran un buen número de empresas privadas rusas en el sector de hidrocarburos, el Kremlin de Vladimir Putin lleva ya varios años poniendo fin a la anterior época de apertura y liberalización del sector. La campaña fiscal para reclamar

---

(16) Venezuela suministra alrededor de 13% del crudo consumido en EEUU, según la AIE norteamericana. Véase Venezuela Country Analysis Brief, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Venezuela/Background.html>

deudas de impuestos supuestamente impagados llevó al encarcelamiento de Mijail Jordokovski, el presidente de Yukos, la intervención del Estado en la que era entonces la petrolera privada más grande de Rusia y la posterior integración de gran parte de la empresa en la empresa estatal Rosneft en 2004. Desde entonces, el Gobierno ruso ha intentado devolver las actividades –y beneficios– del sector a un grupo reducido de empresas estatales (principalmente Rosneft y Gazprom), apartando a las empresas privadas internacionales de los proyectos más interesantes (como ocurrió en 2006 con Shell –con su proyecto de GNL de Sajalín-2– y BP –con su proyecto de llevar gas natural de los campos siberianos de Kovytka a China o Corea del Sur–) y reservando estos proyectos para el monopolio estatal, Gazprom (17).

#### *POLÍTICA ENERGÉTICA Y LAS EX REPÚBLICAS*

En la zona de las ex Repúblicas soviéticas, Rusia ha ejercido su influencia para evitar que los productores de Asia Central crearan nuevas rutas de exportación para su petróleo y gas que no pasasen por Rusia a través de las redes tradicionales. Ha tenido cierto éxito en este empeño, pero en 2006 los hidrocarburos finalmente empezaron a salir de la zona del Caspio, a través del oleoducto BTC de Bakú a Turquía y por los conductos de Kazajstán hacia China. De todas formas, aunque el Kremlin ha perdido cierto poder como país de tránsito para los hidrocarburos del Caspio y Asia Central, sí ha tenido más éxito en su diplomacia energética con los países de tránsito de su gas y petróleo destinado a los países consumidores de Europa.

De hecho, si la alarma energética sonó de nuevo en el año 2006, particularmente en Europa, se debe sobre todo a los breves recortes en los flujos de gas y petróleo que Rusia habitualmente exporta a Europa a través de los conductos que pasan por Ucrania y Bielorrusia. A principios de enero de 2006, después de una conflictiva renegociación del precio del gas ruso para el mercado ucraniano –que hasta entonces se había vendido a precios por debajo del 20% del precio de mercado–, Gazprom redujo el bombeo de gas, supuestamente para denegarlo brevemente a Ucrania, hasta que este último se pusiera de acuerdo con el planteamiento ruso de aumentar significativamente el precio subvencionado. Cuando Ucrania respondió apropiándose parte del flujo destinado a Europa, el gas

---

(17) Véase Paul Isbell, «El 'gran creciente' y el nuevo escenario energético en Eurasia», *Política Exterior*, n.º 110, marzo/abril de 2006, pp. 103-120.

que llegaba a países como Hungría y la República Checa alcanzó más de un 30% por debajo de sus niveles habituales. Con esto cundió el pánico en la Unión Europea (que depende de Rusia para casi el 50% de todas sus importaciones de gas y para aproximadamente el 25% de todo su consumo), coincidiendo con la publicación en enero del primer borrador de un «papel verde» de la Comisión Europea sobre la energía; y causó que se le encargara a Javier Solana, el alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores, un nuevo «papel» sobre la dimensión exterior de una posible política energética europea y sus implicaciones para la seguridad energética (18).

Aunque los representantes del Kremlin y de Gazprom negaron a lo largo de 2006 que Rusia tenía la intención de utilizar el suministro de gas como un arma en su política exterior con Europa, la amenaza de Rusia percibida, como una fuente no fiable –e incluso hostil– de gran parte de la energía consumida en la UE, estimuló animados debates en Europa respecto a la seguridad energética y la posibilidad de forjar una nueva política energética europea capaz de representar a la UE con una sola voz en las relaciones con sus proveedores energéticos. La Comisión lideró una revisión estratégica de la cuestión energética durante la segunda mitad de 2006, pero justo antes de publicar sus recomendaciones al Consejo Europeo a mediados de enero de 2007, el flujo del petróleo ruso que llegaba a Europa pasando por Bielorrusia, a través del oleoducto Druzhba, se cortó a raíz de un conflicto sobre su precio subvencionado similar al incidente con Ucrania un año antes (19). Aunque la intención principal del Kremlin durante estos episodios quizá no era la de cortar el suministro de gas y petróleo a Europa, el mensaje que ha lle-

---

(18) Véase Comisión de las Comunidades Europeas (8/3/2006) *Libro verde: Estrategia Europea para una energía sostenible, competitiva y segura* [en línea] COM(2006)105final (disponible en [http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006\\_03\\_08\\_gp\\_document\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_es.pdf)) y Commission and the Secretary General/High Representative Javier Solana for the European Council (6/15/2006) *An external Policy to serve Europe's Energy Interests* [On line] S160/06 (disponible en [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/reports/90082.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/90082.pdf))

(19) Para las conclusiones de la revisión estratégica de la CE sobre política energética y sus recomendaciones al Consejo Europeo de 8-9 de marzo de 2007, véase Comisión Europea (01/10/2007) *La Comisión propone un paquete de medidas integradas sobre la energía y el cambio climático para reducir las emisiones en el siglo XXI* (IP/07/29). Para un tratamiento más en profundidad de la crisis entre Rusia y Bielorrusia, que analiza las diferencias y similitudes con el caso de Ucrania, véase «Belarus Highlights Russia's Export Vulnerability», *Global Oil Report*, CGES, vol. 18, n.º 1, enero-febrero de 2007, pp. 5-8, e Isabel Gorst, «Price War Settled, For Now», *Petroleum Economist*, febrero de 2007, p. 22.

gado –para bien o para mal– es el del riesgo energético y estratégico que Rusia representa para la UE (especialmente para sus miembros del norte y del este) (20).

#### *LA CARTA ASIÁTICA*

Otro aspecto de la política energética rusa, que durante 2006 seguía contribuyendo a la percepción de que el Kremlin está utilizando la energía como un arma geopolítica, ha sido la decisión de empezar la construcción de su oleoducto siberiano, previsto para transportar crudo de Siberia a los mercados de Asia oriental. A principios de año, Putín había confirmado varias veces que el oleoducto llevaría 1,6mbd del petróleo a la costa del Pacífico para ser transportado en barco, principalmente a Japón. Pero este aparente éxito diplomático japonés (y posiblemente norteamericano también) fue rápidamente cuestionado, cuando en marzo, durante una cumbre bilateral entre China y Rusia, Putín firmó numerosos acuerdos de colaboración energética. Aunque no era la primera vez que Putín y Gazprom se habían comprometido con China para integrarse energéticamente de forma más profunda, esta vez los compromisos incluyeron proyectos para suministrar gas siberiano a China a través de dos nuevos gasoductos proyectados y para llevar a China aproximadamente 600.000bd de petróleo de Siberia en un nuevo tramo adicional del oleoducto siberiano; en la práctica desviando del mercado japonés una tercera parte de su futuro suministro.

Con esta modificación al plan original para el oleoducto siberiano, parece que el Kremlin ha decidido: 1) que le gustaría mantener abiertas todas las opciones respecto a su posible suministro de petróleo a Japón o China; o 2) que preferiría suministrar energía a los dos mercados simultáneamente, dividiendo el petróleo siberiano entre ellos, llevando el gas natural a China y reservando la posibilidad de dejar algo del gas licuado de Sajalín a Japón. De hecho, Rusia está desarrollando una política «realista» por excelencia, tratando a todos los países como aliados posibles y amenazando a sus aliados (en algunas ocasiones de forma más sutil

---

(20) Por otro lado, los rusos mantienen –además de que no representan una amenaza para Europa en términos de seguridad de suministro– que ellos mismos se sienten inseguros en su relación energética con la UE: una inseguridad de demanda, por un lado, y de tránsito, por otro. La inseguridad que Rusia puede percibir con respecto al comportamiento imprevisible –o por lo menos desafiante– de los países de tránsito entre sus ex Repúblicas parece estar detrás de sus esfuerzos de buscar vías de transporte para su gas y petróleo que lleguen a Europa directamente (como el nuevo gasoducto del Mar Báltico), sin pasar por Ucrania y Bielorrusia.

que en otras) con la posibilidad de ser castigados, enfrentando a la UE contra sus ex repúblicas, a Japón contra China y a Occidente contra el lejano Oriente.

### ¿UN CÁRTEL DE GAS?

Pero la faceta del nuevo nacionalismo energético ruso que podría tener un impacto tangible para España, por lo menos a medio plazo, es sin duda la idea del Kremlin de explorar la posibilidad de crear un cártel internacional para el gas natural. Al contrario que muchos países europeos, España no importa gas ruso; no obstante, el 33% de su consumo proviene de Argelia y otro 15% de Qatar (21). Durante 2006, el Kremlin ha dialogado con estos dos países e Irán sobre la posibilidad de formar una «OPEP del gas» (22). Juntos, estos cuatro países poseen más del 60% de las reservas probadas de gas convencional en el mundo y actualmente producen el 30% del total mundial –cifras similares a las de la propia OPEP en el sector del petróleo–(23).

Aunque muchos analistas dudan que un cártel internacional de gas pueda ser factible, no es una posibilidad que se deba descartar. Uno de los criterios que cualquier cártel debe cumplir es el de exhibir un nivel suficientemente alto de concentración en términos de cuota de mercado. Es decir, debe haber relativamente pocos proveedores que posean una alta cuota de mercado entre ellos. Una buena medida de la concentración del mercado es el índice Herfindahl-Hershman (HH) que –sumando los cuadrados de las cuotas de mercado– va de 0 a 10.000, en el que un índice HH por encima de 1.000 (y preferiblemente por encima de 1.400) sugiere un potencial interesante para la cartelización. El índice HH basado en las cuotas de los países productores en términos de reservas de gas es 1.230 (comparado con un nivel de sólo 980 para los países productores del petróleo). Basando el índice HH en las cuotas de exportación –una indicación más adecuada para expresar el poder actual de mercado– obtenemos un índice de 1.580 para exportaciones de gas vía gasoductos y de

---

(21) Véase Boletín Estadístico de Hidrocarburos CORES, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, diciembre 2006, núm. 109, Pág. 8.

(22) Aunque prácticamente todas las declaraciones públicas de casi todos los posibles participantes en este juego, niegan la viabilidad de un cártel (y su intención de perseguirlo) –con la posible excepción de Irán– estos pronunciamientos no son del todo creíbles. De hecho, algunos de los acuerdos estratégicos de asociación, como el de Gazprom con Sonatrach, son lógicos pasos iniciales en el camino hacia la formación de un cártel a medio plazo.

(23) Véase el *BP Statistical Review of Energy 2006*.

1.130 para exportaciones de gas licuado (GNL). Ya que el índice para exportadores de petróleo es de menos de 1.000, parece existir la posibilidad de que podría funcionar un cártel de gas (24).

Sin embargo, uno de los obstáculos principales que impedirían la viabilidad de dicho cártel, por lo menos a corto plazo, es la naturaleza local y regional de los mercados del gas, dominados por el transporte por gasoducto (25). Hasta que el mercado del gas licuado llegue a la masa crítica necesaria para la formación de un mercado global de *spot* y de futuros, no hay muchas posibilidades de que un cártel funcione de forma eficaz, en el sentido de ejercer una influencia notable sobre el precio global. El gas todavía no es un producto «fungible» y comercializable en un mercado global. De todas formas, ya que Argelia tiene cierta capacidad exportadora en GNL (26), junto con Egipto y Qatar (y los planes iraníes para expandir su producción de gas, particularmente de los yacimientos *offshore* de South Pars y el proyecto Gulf, contemplan la licuefacción), el verdadero poder a largo plazo sobre esta eventualidad lo tiene Rusia, la mayor potencia gasista del mundo. En este sentido, una de las decisiones estratégicas con más importancia para el futuro desarrollo del mercado mundial de gas sería la del Kremlin y Gazprom respecto al papel de la licuefacción en el sistema ruso de exportación de aquí en adelante (27). Si

---

(24) Véase «Another OPEC in the Making?», *Global Oil Report*, Centre for Global Energy Studies, vol. 18, n.º 1, enero-febrero de 2007, p. 4.

(25) Según el *BP Statistical Review of Energy*, de todo el gas exportado –casi el 25% del total consumido mundialmente–, más del 70% se transporta por gasoducto y menos del 30% por barco (metanero) en forma licuada.

(26) Según BP, *op cit.*, de los 65 mil millones de metros cúbicos de gas que exporta Argelia (casi el 10% del total mundial), aproximadamente un 40% se transporta en forma de gas licuado.

(27) Este tema merece más atención e investigación. A corto plazo, parece que no le interesa tanto al Kremlin la idea de desarrollar su capacidad de exportación de gas licuado. Por un lado, aumentaría la flexibilidad rusa y reduciría la dependencia que padece Rusia con respecto al consumo europeo. Sin embargo, transformar el aparato de exportación ruso en una infraestructura basada en la licuefacción y en los metaneros, en lugar de gaseoductos, implicaría la pérdida del control geoestratégico –si realmente, al fin y al cabo, es sustancial– sobre el «grifo» del gas. Por otro lado, mientras que todos –tanto los consumidores, como Europa, como los exportadores, como Rusia– ganarían en términos de flexibilidad e independencia como consecuencia de la creación de un mercado líquido, fungible y global, estas características serían los mismos requisitos necesarios –pero actualmente inexistentes– para que Rusia creara y liderara un nuevo cártel del gas, con cierta influencia sobre el precio global. Entonces, la realidad es que a Rusia le interesa el gas transportado por gasoducto para el corto plazo, pero a largo plazo le interesaría mucho más el gas licuado. El dilema es cuándo y cómo empezar con una nueva estrategia de inversiones en una nueva infraestructura, al mismo tiempo manteniendo el control estatal sobre el sector (ya que sería un proyecto largo, caro y

el GNL, con sus mercados *spot* y futuro, llegara a dominar el comercio internacional del gas, un cártel internacional con estos miembros sí podría influir en el precio internacional del gas de la misma forma que la OPEP influye en el precio del petróleo. De todas formas, esta posibilidad parece que todavía está en un futuro relativamente lejano (entre 2020 y 2030). Sin embargo, esta posible evolución del mercado del gas tendría implicaciones importantes para un país como España, cada vez más dependiente del consumo de gas pero también de la importación de gas licuado (28).

## EL NACIONALISMO ENERGÉTICO Y SUS IMPLICACIONES

El nuevo auge del nacionalismo energético descrito anteriormente también ha afectado, si bien en menor medida, a los países árabes e islámicos de Oriente Medio y África del Norte, el epicentro del rebrote original de nacionalismo energético a principios de los 70. Estos países no han querido –o no han podido– ceder el control estatal sobre sus sectores energéticos, principalmente porque han tenido que enfrentarse al avance social del fundamentalismo islámico dentro de sus sociedades debido a la continua existencia de la pobreza y la distribución desigual de la riqueza. Esta circunstancia ha requerido una fuente segura de financiación pública para programas sociales e inversiones en infraestructuras económicas con el fin de satisfacer las exigencias de sus poblaciones y evitar que se vean atraídas por movimientos radicales (como, por ejemplo, al-Qaeda en Arabia Saudí).

Como ejemplo, la posición financiera del gobierno saudí –y con ella su capacidad de llevar a cabo un mayor gasto social a medio plazo– ha mejorado mucho desde que los precios empezaron a subir. En 2006 el Estado saudí recibió más de 157 mil millones de dólares en ingresos petrolíferos

---

técnicamente difícil). Algunos analistas, como Antonio Sánchez de la Universidad de Valencia (y miembro del grupo de trabajo del Real Instituto Elcano «La geopolítica de la energía: vista y analizada desde España»), piensan que algunos de los contenidos específicos del reciente acuerdo de asociación entre las estatales Gazprom y Sonatrach pueden ser un plan de colaboración para ayudar a Rusia en el desarrollo de su infraestructura de gas licuado a largo plazo. Así, Rusia podría prescindir de las IOC con experiencia en GNL (como las españolas Repsol y Cepsa); solo quedaría la cuestión de la financiación de este proyecto.

- (28) España es el líder europeo en términos de importación de gas licuado y de infraestructura de importación y regasificación. Aproximadamente el 65% de todas sus importaciones de gas llegan en forma licuada. A nivel mundial, España es el tercer importador de gas licuado, solamente por detrás de Japón y Corea del Sur, pero por delante de EEUU.



ros. De esta cantidad, casi 30 mil millones se utilizaron para retirar deuda estatal, reduciendo su nivel desde casi 180 mil millones de dólares en 2002 hasta menos de 100 mil millones a finales de 2006. En consecuencia, la deuda estatal como porcentaje del PIB descendió desde casi el 100% en 2002 a menos del 30% en 2006 (un 28%, frente al máximo del 118% en 1998). Se registró un superávit fiscal de 70 mil millones de dólares en 2006, ayudando al país no solo en su empeño de reducir la deuda estatal interna, sino también en aumentar su volumen de activos internacionales (que llegaron a los 216 mil millones de dólares en 2006, cuatro veces más que en 2002) (29).

Pero esta mejora en la posición financiera se ha visto también en muchos otros países productores además de Arabia Saudí. A raíz del auge en los precios, Rusia ha cancelado casi la totalidad de su deuda externa; la empresa estatal de Venezuela, PdVSA, ha gastado la ingente cantidad de 23.990 millones de dólares en gastos sociales desde 2003 (sólo 11.838 millones de dólares –o el 21% de todos sus ingresos– en 2006, más del doble de sus propias inversiones); países como Angola y Nigeria se han independizado del Fondo Monetario. El resultado ha sido que casi todos los países productores de hidrocarburos fuera de la OCDE se sienten ahora mucho más fuertes, más independientes, más audaces y más dispuestos a desafiar a las IOCs y a los países consumidores, con políticas más autónomas caracterizadas por una creciente dosis de nacionalismo energético en todas sus vertientes. Otra muestra de esta nueva autonomía es que Angola acaba de entrar en la OPEP a principios de año, mientras que Ecuador, país que había abandonado el cártel a principios de los 90, esta contemplando su regreso.

Incluso Arabia Saudí parece ahora más independiente y autónomo. Aunque siempre ha sido uno de los miembros más moderados de la OPEP y se ha mostrado dispuesto a cooperar con EEUU, también es el país más sensible a la seducción de su población por parte del fundamentalismo *wahabí* en general y de al-Queda en particular. De todas formas, con el desplazamiento del rango cíclico de los precios a niveles de por lo menos el doble que durante los pasados 20 años, Arabia Saudí ha vuelto al papel de defensor del suelo del precio y de aumentar el poder de mercado

---

(29) Véase «Saudi Arabia's Public Finances in 2006 and 2007», *Global Oil Report*, Centre for Global Energy Studies, vol. 18, n.º 1, enero-febrero de 2007, pp 15-17. Por otro lado, la estimación de los ingresos petrolíferos para 2006 presentada por James Gavin en *Petroleum Economist* («Good Cop, Bad Cop», febrero de 2007) es mas alta: 187,5 mil millones de dólares (y 164,7 mil millones en 2005).



de la OPEP. En otoño, cuando el precio había bajado a casi 50 dólares por barril –amenazando los nuevos niveles altos de ingresos– los miembros del cártel acordaron –con los saudíes al frente– unos nuevos recortes en la producción de la OPEP de unos 1,2 mbd, efectuando Arabia Saudí el recorte más grande (unos 500.000bd) desde entonces. Pero de todos los países productores con el sector nacionalizado y controlado por su NOCs (por lo menos fuera de la OCDE), Arabia Saudí es el jugador más sutil (y su NOC –Saud ARAMCO– la más sofisticada). No utiliza la energía como arma política; más bien concentra sus esfuerzos en la gestión eficaz del cártel como herramienta económica para las diversas sociedades árabes del Golfo, y su capacidad de productor *swing*, como batuta disciplinaria dentro del cártel.

### **La faceta exterior del nacionalismo energético: la energía como arma geopolítica (30)**

¿Pero puede un país productor realmente ejercer el nacionalismo energético como una estrategia geopolítica de forma creíble y eficaz? Aunque la sabiduría convencional respondería que sí, se puede argumentar que la faceta exterior del nacionalismo energético (por ejemplo, el empleo por parte de Rusia de su fuerza como proveedor para influir en la política europea, o la amenaza por parte de Venezuela de redirigir sus exportaciones tradicionalmente destinadas a EEUU hacia China) no debe preocupar tanto a los países consumidores, pues el control estatal en los países productores sobre los flujos de las exportaciones energéticas no tiene una fuerza sustancial más allá de la retórica sensacionalista y superficial de los medios (31). Con buenos planes de emergencia, suficientes cantidades de

---

(30) Otra expresión del nacionalismo energético que no se ha podido tratar aquí es el nacionalismo energético de los nuevos grandes países consumidores, particularmente de Asia (es decir, China y la India). Para un análisis de este fenómeno, véase Paul Isbell, «Dragones que escupen fuego: Asia y el reto de la seguridad energética», *op. cit.*

(31) Además de los argumentos presentados aquí, que restan importancia a la vulnerabilidad de los países consumidores y con escepticismo acerca del verdadero poder del arma energética en la política exterior, Aurelia Mañé mantiene que el concepto dicotómico de dos actores (país consumidor frente a país productor) con una relación de clara dependencia (como por ejemplo, una España vulnerable e insegura frente a una poderosa Argelia, que suministra a España el 33% de su consumo de gas) no capta la compleja realidad que incluye –además del consumidor y del productor– el entramado de empresas energéticas, tanto del país consumidor como del país productor (cada vez con más frecuencia integradas entre sí) y posiblemente países de tránsito (que pueden ser los mismos países consumidores, como en el caso de Turquía, o, posiblemente en el futuro, España). Esta compleja realidad suele producir una situación de interdepen-

petróleo y gas almacenado, y con unas políticas energéticas de demanda (eficiencia) y de oferta (renovables, energía nuclear y/o otras nuevas tecnologías) puestas en marcha, se puede argumentar que un suministrador incluso tan importante como Rusia perdería gran parte de su influencia percibida, ya que a medio plazo la relación entre Rusia y Europa es de dependencia mutua (o interdependencia). Incluso la posible asimetría a favor de Rusia a corto plazo se desvanece si Europa se siente capaz de aguantar con normalidad y calma una ausencia hipotética del gas ruso en sus mercados durante unos meses (32). Al fin y al cabo, el nivel de riesgo implícito en cualquier tipo de vulnerabilidad o dependencia externa es una función inversa de la calidad de liderazgo político, el nivel de concienciación ciudadana y la preparación pro-activa de la sociedad. La seguridad energética, en fin, depende más de la gestión propia del sistema energético interno, que del país de origen de gran parte de la energía primaria.

Tampoco está nada claro que un productor de petróleo –como Venezuela– pueda elegir específicamente a un país consumidor en particular como objeto de penalización política a través de un recorte en el suministro. Si el exportador desvía el flujo hacia otros mercados, la naturaleza del mercado global (de un bien fungible como es el petróleo) llevará a un reajuste en los flujos para que el país «penalizado» (por ejemplo, EEUU en el caso de Venezuela) reciba su petróleo desde otros puntos del mercado global. En el «mejor» de los casos, si el mercado no consigue efectuar el ajust-

---

dencia y mutua integración que matiza o reduce la vulnerabilidad y riesgo que implica la dependencia de las importaciones, según Mañé, o por lo menos este es el caso de España con respecto a sus socios-suministradores del Magreb, particularmente Argelia. Véase Aurelia Mañé Estrada y Alejandro V. Lorca Corrons, «África del Norte: su importancia geopolítica en el ámbito energético», documento de trabajo del grupo de trabajo del Real Instituto Elcano, «La geopolítica de la energía: vista y analizada desde España», prevista para publicación en marzo de 2007.

- (32) Muchos analistas argumentan que Rusia no puede permitirse el lujo de contemplar un recorte en el suministro de gas para chantajear a sus clientes, ya que es tan dependiente de los ingresos de las ventas de su gas a Europa, como lo es esta última de Rusia como proveedor de gas. No obstante, otros indican que esta dependencia mutua no es simétrica a corto plazo –y que, por ende, no funciona como elemento de disuasión– dado que Rusia puede aguantar la pérdida de algunos ingresos a corto plazo (siempre que los tenga más o menos asegurados a medio plazo) mientras que los países consumidores de Europa caerán en el caos social y la crisis política total debido a su estado de alta vulnerabilidad y su aparente falta de preparación de cara a una posible crisis de suministro. Obviamente, la solución para eliminar esta asimetría a corto plazo y el percibido poder político que tiene Rusia, sería la creación y comunicación de unos planes de reacción empresarial y respuesta ciudadana creíbles en el caso de una crisis en el suministro energético, y la construcción de una mayor capacidad de almacenaje de gas natural.

te necesario de forma rápida, el resultado podría ser un aumento temporal en el precio que tendría que pagar el país en cuestión (33). Si no se desvía el petróleo a otros mercados, el resultado de un recorte en el flujo de exportaciones a un país en concreto solo conseguirá un aumento en el precio global del petróleo, «penalizando» así a todos los consumidores (34):

### **La vertiente interna: el control estatal del sector y la amenaza al nivel de inversión**

Si la expresión externa del nacionalismo energético (el uso del suministro como un arma para la política exterior) solo tiene fuerza en la política internacional por las percepciones (precisas o no) de vulnerabilidad por parte de los países consumidores (y por su propia pasividad), la vertiente interna del mismo nacionalismo energético sí puede tener implicaciones importantes y tangibles para la seguridad energética de los países consumidores –y, posiblemente, de los países productores también–. De hecho, la verdadera amenaza a la seguridad energética que representa el nacionalismo energético, no es el uso –de dudosa eficacia– de la energía como un arma, sino la probabilidad de que la creciente presencia del Estado en el sector energético de los países productores tenga un impacto negativo sobre el futuro nivel de inversión. El riesgo estratégico –para todos– de la creciente ola de nacionalismo energético, será su impacto sobre la oferta de petróleo y gas en el futuro y, por ende, su influencia alcista sobre los precios.

Como hemos referido anteriormente, la reciente renovación de la política nacionalista en las «aguas arriba de la industria» (el llamado *upstream*) en muchos países productores se ha concebido como una herramienta para mantener el control nacional y estatal sobre los niveles de producción y los ingresos del sector energético (en casi todos los países productores) y para aumentar el peso nacional en la geopolítica (en algunos

---

(33) Para un tratamiento más profundo de este asunto, véase Paul Isbell, «Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (II): el pillaje de PdVSA y la amenaza a su nivel de producción», Real Instituto Elcano, Madrid, ARI n.º 16, 12/II/2007.

(34) Ni este aumento en el precio global que «penaliza a todos» sería posible si existieran uno o más productores con suficiente capacidad ociosa para reemplazar, de forma creíble, el petróleo perdido en el mercado. En 1991, cuando las tropas de Sadam Husein empezaron a quemar sus propios pozos durante la primera guerra del golfo, Arabia Saudí por sí sola, tenía más del doble necesario para cubrir el petróleo iraquí en el mercado; sin embargo, hoy en día, si por algún motivo Irán recortara sus exportaciones al mundo de forma significativa, los saudíes no tendrían capacidad ociosa suficiente (con, como mucho, 2,5mbd) para cubrirlo en el mercado de forma creíble, y los precios en el mercado global aumentarían significativamente.

casos en particular, como los de Rusia, Venezuela e Irán). El efecto de esta nueva fase de intrusión del Estado en el *upstream* –añadido al de la primera época de nacionalismo energético de los 70– ha sido el de apartar incluso más a las grandes empresas privadas internacionales (las IOCs) de las zonas más ricas en hidrocarburos y baratas de explotar, por un lado, y por otro, de zonas de hidrocarburos no convencionales, dónde la experiencia y conocimiento de las IOCs pueden ser críticos para el éxito de su explotación (como podría ser el caso de los petróleo ultrapesados de Venezuela). A estas alturas, las IOCs controlan menos del 15% de las reservas probadas de los hidrocarburos del mundo, mientras las *National Oil Companies* controlan (por lo menos parcialmente) más del 85%.

De esta situación resulta una paradoja que representa un riesgo estratégico para todos los países consumidores. Por un lado, las IOCs –que tienen ahora más dinero que nunca y gran parte del conocimiento técnico y tecnológico existente– solamente tienen acceso al petróleo no convencional, que es cada vez más difícil y caro de encontrar, desarrollar, explotar y mantener. Por otro lado, las NOCs –que tienen acceso a lo que queda del petróleo fácil y barato, y que también poseen más poder financiero que nunca– suelen ser rehenes de la política exterior y social de sus dueños, los Estados de los países productores, que canalizan una proporción cada vez mayor de sus ingresos energéticos hacia gastos de dudoso impacto social a largo plazo y que gestionan sus gastos e inversiones en general según criterios cada vez menos «económicos» y cada vez más «políticos» (35). Lo que es más, mientras las NOCs suelen ser de países de cuestionables credenciales democráticas, también es habitual –como en el caso de Venezuela y Rusia– que el futuro poder energético, en términos de mercado o de geopolítica, dependa de inversiones en facetas del sector en las que las NOCs no tienen la experiencia o conocimiento técnico de las IOCs (como en el caso de los petróleos ultrapesados de Venezuela, o del gas licuado y el petróleo del Ártico y de aguas ultra profundas, en el caso de Rusia) (36). Por último, las NOCs también tienen en su control muchos yacimientos ma-

---

(35) Las grandes IOCs (los *supermajors*) han registrado en los últimos años los mayores beneficios netos de la historia –entre 25 y 35 mil millones de dólares al año–. Las NOCs, por su parte, han entregado a sus Estados también niveles record en ingresos energéticos, con un país como Venezuela ya rozando los 50 mil millones de dólares al año y Arabia Saudí ingresando alrededor de 160 mil millones.

(36) Hay algunas excepciones notables a esta regla. Por ejemplo, Saudi ARAMCO es una de las petroleras más sofisticadas del mundo en términos de experiencia, conocimiento, tecnología y estrategia financiera y de inversión. Por otro lado, NOCs como Petrobras y Statoil de Noruega han desarrollado una experiencia muy valiosa en el petróleo y gas en aguas profundas o ultraprofundas.

duros que están en declive o a punto de pasar su cenit. En cualquier caso, grandes inversiones en estos yacimientos son esenciales para aumentar el ratio de recuperación y mantener, por lo menos, el nivel neto de producción.

La implicación de esta múltiple paradoja es que se puede dar fácilmente un conflicto de intereses entre la necesidad técnica y empresarial de seguir invirtiendo cada vez mayores cantidades de ingresos para mantener –si no aumentar– la producción en el futuro (una prioridad clara desde la perspectiva de los países consumidores), y las prioridades políticas del presupuesto estatal de los países productores. Pero con los precios altos, los ingresos energéticos de los Estados en niveles record, el Estado retomando el control en el sector energético y con la erosión de los límites democráticos restringiendo el uso (o abuso) del poder estatal y ejecutivo en muchos países productores, el gran riesgo a corto y medio plazo es que en los tres grandes focos de nacionalismo energético hoy en día –la zona andina, Oriente Medio y Rusia– no se efectúe el nivel de inversiones necesario para seguir aumentando el nivel de oferta de hidrocarburos para seguir satisfaciendo la demanda proyectada (37). Sin cambios significativos en las grandes tendencias actuales de demanda, oferta y tecnología, la AIE estima que la demanda de energía primaria aumentará un 50% de aquí a 2030 (para el petróleo el aumento sería de casi el 45%), y las inversiones necesarias en el sector mundial para asegurar la oferta correspondiente serán de más de 20 billones de dólares (en términos anuales, más o menos equivalente al actual PIB anual de una economía emergente como la de Brasil) (38).

Este gigantesco aumento en el nivel de la oferta energética (y petrolera), junto con la ingente inversión en el sector energético necesario para conseguirlo, no tiene precedentes históricos. Sería un gran reto económico, empresarial, tecnológico y legal en el mejor de los futuros imaginables. Sin embargo, visto a través del prisma del contexto actual de un creciente nacionalismo energético alimentado (e incluso enloquecido) por el amplio descontento con la globalización y la integración económica internacional, por un lado, y los altos precios energéticos –y los altos ingresos que representan– por otro, casi parecería una fantasía pensar en un mundo capaz de producir más de 115mbd en 2030. Cuando se analiza esta dudosa eventualidad junto con la nueva explosión de la demanda prove-

---

(37) Para un análisis de este riesgo en el caso Venezolano, véase Paul Isbell, «Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (II): el pillaje de PdVSA y la amenaza a su nivel de producción», *op. cit.*

(38) Véase «Summary and Conclusions», *World Energy Outlook 2006*, IEA, *op. cit.*

niente de China, de la India y del resto del mundo en vías de desarrollo (donde otro tercio de la población mundial ni ha entrado todavía en los circuitos de la modernidad para empezar a consumir electricidad y petróleo más que en cantidades simbólicas), se ve rápida y claramente el trasfondo del significativo desplazamiento al alza del rango cíclico de los precios de los hidrocarburos durante los últimos años.

### **¿La maldición de los recursos? ¿Maldición para quién?**

Pero si el nacionalismo energético –y, más específicamente, la amenaza que implica para los niveles de producción a escala mundial– representa un riesgo estratégico para los países consumidores, una pregunta interesante es si este mismo nacionalismo va en contra de los intereses económicos de los países productores. La AIE mantiene, por ejemplo, que los descensos en el nivel de producción que pueden resultar de una falta de inversión provocada por la excesiva intrusión del Estado en el sector energético producirían caídas en el nivel de ingresos petrolíferos a pesar del efecto alcista que ejercerían sobre el precio.

Pero este resultado depende de varias características empíricas que definen el entorno de cada productor como, por ejemplo, su tamaño en el mercado. Un exportador suficientemente grande podría provocar un aumento de precio mayor en términos porcentuales que la propia caída en el nivel de producción que lo hubiera provocado. Mucho depende también de la salud económica del mundo y de la demanda, que pueden impulsar el precio hacia arriba, independientemente del tamaño del país que sufre una caída en su nivel de producción. Si la «elasticidad precio de la demanda» sigue siendo muy baja, es perfectamente factible que un país productor llegue a la conclusión de que sí está en su interés una política de castigar a las IOCs, aumentando los impuestos y regalías, apartándolas de las reservas, y aceptando una caída en el nivel de producción que estas acciones provocarían. Ejemplos actuales de este tipo de país productor podrían ser Venezuela y Rusia (si Chávez y Putin al fin y al cabo resultan ser más astutos de lo que la mayoría de los observadores piensan). De momento, estos países tienen más ingresos que nunca y los únicos que se quejan son los consumidores, las grandes IOCs y ciertos intereses privados locales –como los Jordokovskis del mundo– no los venezolanos y rusos de a pie.

Sin embargo, otros argumentan que a largo plazo los efectos del nacionalismo energético, manifestados en términos de precios más altos, para-

dómicamente terminan empobreciendo a sus poblaciones, a pesar de períodos de estímulo económico en el corto plazo. Un estudio liderado por Paul Collier de la Universidad de Oxford demuestra que después de un aumento del 100% en los precios del petróleo, los países productores experimentan, en términos promedios, un incremento en su PIB de aproximadamente un 7%. Pero después de otros 10 años, los mismos países registran un PIB un 10% inferior al nivel original debido al impacto último de la subida de precios. ¿Cuál sería la causa, según Collier?: la ausencia de instituciones y mecanismos democráticos plenamente integrados en el sistema político capaces de limitar y neutralizar los abusos de los gobiernos y la posible corrupción de los líderes de turno. En lugar de ser la clave para el desarrollo económico y social, por la falta de buen gobierno, el petróleo y gas suelen ser los detonantes del desastre y la raíz de la llamada «maldición de los recursos» (39). Nigeria siempre ha sido el ejemplo clásico de este fenómeno (aunque la experiencia de los últimos años bajo el mandato de Obasanjo puede augurar, si no garantizar, un cambio en esta tendencia).

## **RESPUESTAS A LA NUEVA GEOPOLÍTICA ENERGÉTICA Y SUS RIESGOS ESTRATÉGICOS**

Durante el año de 2006 sonó la alarma energética a nivel mundial. En Europa y en España sonó la alarma no solamente por el pico en el precio del petróleo de casi 80 dólares por barril o por la sensación palpable de inseguridad que atenazó a los europeos tras los recortes de gas y petróleo ruso, sino también por el notable cambio en la percepción europea respecto al riesgo del cambio climático por las continuas emisiones de dióxido de carbón, a raíz de la rápida difusión internacional de la película de Al Gore (ganador de varios *oscar* en 2007) (40). Esta triple amenaza ha provocado un esfuerzo notable durante 2006 y 2007 dentro de las instituciones de la Unión Europea –sobre todo la Comisión, pero también en el Consejo Europeo– para diseñar y fijar prioridades y objetivos obligatorios para los miembros de la UE y también para buscar la fórmula política para forjar una verdadera política energética europea y común.

---

(39) Véase Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press, 2007.

(40) El «efecto invernadero» y el cambio climático provocado por las emisiones de gases producidas por el uso de los hidrocarburos es otro riesgo estratégico que está planteando el nuevo escenario energético. Por razones de espacio, este tema no podría ser tratado más que superficialmente en este capítulo. Para un análisis del riesgo estratégico planteado por el cambio climático, véase Paul Isbell y Rickard Sandell, *op. cit.*



Los aspectos fundamentales de las recomendaciones diseñadas, debatidas, refinadas y finalmente llevadas a cabo por el Consejo Europeo los días 8 y 9 de marzo de 2007 se podrían resumir de la siguiente forma:

1. El establecimiento de la lucha contra el cambio climático y la transformación de Europa en una sociedad post-hidrocarburos (lo que José Manuel Durão Barroso llama la «revolución post-industrial») como prioridades políticas primordiales para la Unión Europea –y con una importancia incluso mayor que los Objetivos de Lisboa–.
2. Para hacer esta visión realidad, la Comisión ha recomendado –y, en un grado muy significativo, el Consejo Europeo de marzo de 2007 ha adoptado– varios objetivos obligatorios que debe cumplir la UE antes del año 2020:
  - a) Primero, se ha adoptado el objetivo obligatorio de reducir las emisiones de gases invernadero en un 20% (por debajo de sus niveles equivalentes en 1990) antes del año 2020 (con un llamamiento al mundo para unir esfuerzos a fin de que el planeta logre un descenso colectivo del 30%. También se plantea un objetivo de reducción de entre el 60% y el 80% para 2050).
  - b) Segundo, para conseguirlo, se ha adoptado otro objetivo obligatorio de aumentar el uso de energías renovables hasta un mínimo del 20% de la mezcla energética europea antes de 2020 (comparado con un nivel de menos del 10% actualmente), con un objetivo adicional de aumentar el peso de los biocombustibles en la mezcla de combustibles hasta por lo menos el 10% antes de la misma fecha (comparado con menos del 5% en la actualidad).
  - c) Finalmente, para lograr un mercado interno único y competitivo para la energía, en lugar de forzar la separación de las actividades de transporte, transmisión y distribución de las empresas generadoras (como recomendaba la Comisión Europea), el Consejo ha optado por la creación de nuevas entidades reguladoras para gestionar los activos de las empresas generadoras en la red de transmisión y distribución de electricidad y gas.

No ha sido fácil para la UE llegar a estos acuerdos. Más allá del hecho de que no existen bases jurídicas claras entre los tratados de la Unión para una política energética común, el terreno energético está plagado de intereses nacionales percibidos como distintos –o incluso enfrentados entre sí– y de grandes rivalidades entre «campeones nacionales» de los sectores del gas y la electricidad. Asimismo, las decisiones sobre la mezcla



energética se han dejado siempre en las manos de los gobiernos nacionales, creando cierta tensión entre los promotores y detractores de la energía nuclear y de las energías renovables. El debate energético europeo desde la crisis ucraniana se ha caracterizado por estos desacuerdos, que siguen dificultando los esfuerzos para llegar a posiciones comunes en el terreno energético. Aunque las decisiones del Consejo del 8 y 9 de marzo de 2007 son históricas –y representan el primer y mínimo requisito para mantener vivo el sueño de Barroso de inaugurar la sociedad post-hidrocarburo y estimular una revolución post-industrial– todavía queda mucho trabajo por adelante. En particular, este año la Comisión tendrá que negociar y diseñar acuerdos nacionales individuales que conjuntamente expresarán la solución finalmente aceptada para distribuir, tanto la carga de los ajustes nacionales en términos de emisiones, como el objetivo específico para cada Estado miembro en términos del peso de las renovables en la mezcla energética nacional.

A este respecto, el Consejo Europeo ha aceptado el principio de la flexibilidad para casos nacionales específicos en el cumplimiento del objetivo obligatorio de las renovables. Aunque esta concesión ha hecho posible el acuerdo de marzo, sin resolver el problema político de fondo, también deja abierta la puerta para que la energía nuclear (ahora definida por el Consejo como una «energía baja en emisiones») sea aceptada finalmente como una fuente válida y reconocida en la lucha contra el cambio climático y la inseguridad energética que genera la dependencia de los hidrocarburos. Aunque no se puede tratar profundamente del debate nuclear aquí, este matiz implícito en los acuerdos del Consejo de marzo puede ser importante para el futuro de la política energética en Europa, ya que existen graves dudas respecto de la capacidad de cumplir el objetivo de emisiones, sin por lo menos renovar las plantas nucleares ya existentes en Europa y que generan el 30% de su electricidad.

Incluso Michael Glos, el ministro de Economía de Alemania –el país central en este debate, que sigue rechazando la idea de renovar sus plantas nucleares (y menos de expandirlas)– admite que los objetivos europeos de reducción de emisiones no se pueden cumplir sin la energía nuclear, dada su incapacidad de desplegar otras renovables lo suficientemente rápido, bajo cualquier circunstancia. Sin renovar la energía nuclear existente en Alemania (que contribuye más del 25% de su generación eléctrica), ésta tendrá que suplementar al creciente uso de renovables con el uso de más carbón. Este escenario, según el Ministerio de Economía alemán, resultaría en un aumento de hasta el 8% en las emisiones

alemanas en 2020 (41). Las perspectivas para España en este sentido, donde la energía nuclear representa actualmente el 20% de la generación eléctrica, no pueden ser muy diferentes.

## CONCLUSIONES

En el año 2006 ha sonado de nuevo la alarma energética. Los precios energéticos ya se han situado definitivamente a otro nivel, mucho más alto de lo habitual. Si hay más movimientos en el futuro, es mucho mayor la probabilidad de que los precios suban que bajen. La percepción de que la energía es ya el campo de batalla geopolítico también ha aumentado mucho en Europa, a raíz de los recortes en el suministro de energía rusa, independientemente de su duración o sus verdaderas causas. La concienciación del público respecto al papel de nuestra dependencia de los hidrocarburos en el cambio climático, ha intensificado aun más la sensación de urgencia que se siente en Europa para forjar una política energética europea que sea capaz de superar este triple reto económico, geopolítico y medioambiental; un reto que se hace mayor y más difícil con la nueva pujanza de la demanda asiática, por un lado, y la preferencia persistente de EEUU por una política que no dista mucho del *laissez faire* (léase: *business as usual*), por otro.

Europa aboga por los principios del mercado y de la competencia económica eficiente frente a los criterios tradicionales del realismo y de la competencia geopolítica que –en detrimento del proceso de integración económica global–, define, cada vez más, el terreno energético de hoy. Esta apuesta no está libre de riesgos, ya que las diversas políticas energéticas posibles solo tienen sentido según el escenario internacional que surja para dominar el panorama en el futuro. Insistir en principios de mercado en el sector energético internacional no funcionará fácilmente si otros actores relevantes en el juego –los grandes países productores (por ejemplo, Rusia), los grandes países consumidores (China), o incluso los grandes Estados miembros con sus grandes campeones nacionales– siguen jugando según los criterios de la competencia nacional.

Aunque el nacionalismo energético sea incapaz de lograr realmente lo que pretende –comparado con la superioridad de un escenario de un mercado bien diseñado y regulado– acabará definiendo nuestra realidad si

---

(41) Véase Derek Brower, «Bold and Green», *Petroleum Economist*, February 2007, p.8.

hay suficientes actores que se adhieran a esta idea, como parece ahora, creando riesgos para los que siguen por la senda del mercado. Si Europa de todas formas lo intenta, uno de los grandes retos será el de seguir adelante manteniendo la unidad frente a probables presiones y dificultades, buscando fórmulas factibles para compartir las cargas de los ajustes inevitables.

Pero estos dilemas son más agudos en el caso de un único país, un jugador normal y corriente, un país pequeño que no puede moldear las características del escenario mundial que se presenta. Para un actor grande con posibilidades de cambiar el rumbo y los contornos del escenario internacional, ejerciendo cómo líder mundial, existe una posibilidad de éxito. Sin embargo, en la cuestión energética, parece que este actor grande que ejerce de líder mundial no va a ser EEUU: tendrá que ser Europa.

Porque al fin y al cabo, si todo sigue igual, la fragmentación de la economía mundial que resultaría de la competencia nacional en el sector energético amenazaría, no sólo al mercado único de la UE, sino también a la posibilidad de progresar con la integración económica del planeta y, como al final de la última etapa de la globalización de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, es muy probable que esta tendencia, más tarde o más temprano, conducirá a la guerra. ¿Qué remedio hay para Europa? ¿Qué remedio hay para España?

## **CAPÍTULO III**

# **LAS DEBILIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA**

## LAS DEBILIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA (1)

Por José M. de Areilza Carvajal

### INTRODUCCIÓN

El año 2007 está cargado de significado europeo, al cumplirse el 25 de marzo los cincuenta años del Tratado de Roma. A juzgar por la actividad de los despachos en Bruselas, la Unión Europea no está ni mucho menos en declive. Al contrario, sigue adelante con nuevas iniciativas legislativas y gestionando miles de expedientes que afectan a la vida diaria de los ciudadanos. Pero sería un error pensar que tras los rechazos en los referendos francés y holandés a la Constitución europea, la Unión ha recuperado el pulso y ha superado su crisis de confianza. Al contrario, atraviesa una situación delicada de falta de liderazgo y dirección estratégica, a pesar de que los indicadores económicos han mejorado, de modo especial en Alemania. Media docena de países nunca aprobarían la Constitución europea en su forma actual. La aceptación social de la Unión ha bajado y los gobiernos francés y alemán ya no forman el tandem básico de la integración, ni tienen ideas en común que sean atractivas para todos y sirvan para relanzar fácilmente el proyecto. Asimismo, siguen pendientes las reformas económicas de la Agenda de Lisboa y no se ha avanzado claramente en la consecución de capacidades europeas de defensa ni se sabe como contribuir desde Bruselas a afrontar el reto de la inmigración. La relación transatlántica ha mejorado, pero no se ha desarrollado su potencial.

---

(1) Quisiera agradecer a la profesora MARIE JOSE GAROT y a CHARLOTTE ELIZABETH LESKINEN, del Área Jurídica del Instituto de Empresa, sus valiosos comentarios y sugerencias.

En 2007, los gobiernos alemán y francés han optado por dar prioridad al rescate de partes de la fallida Constitución europea. A pesar del largo período de pausa y reflexión, que se inició con los «noes» de mayo y junio de 2005, nadie tiene ideas claras sobre la salida del embrollo constitucional, más allá de aguardar al resultado del trabajo de la actual presidencia alemana y al resultado de las elecciones de Mayo en Francia. El fondo del problema no es sólo el contenido y el nombre de la Carta Magna, sino la adaptación de la UE a su nueva conformación por 27 Estados, un cambio cualitativo en su cultura política, en un contexto global de mayor competencia económica e inestabilidad.

La ampliación ha dividido a Europa en dos mitades; países que quieren aprovechar y competir en la globalización y los que quieren resistirla y, si se puede, gobernarla. El debate se complica porque el peso de Europa en el mundo disminuye cada año y la generación actual de líderes, es menos proclive que las anteriores a acordar proyectos a largo plazo para la Unión y a transferir a Bruselas más competencias y dinero, aunque en materias como inmigración, seguridad, defensa y cohesión económica y social, hayan buenos argumentos a favor y demanda ciudadana para europeizar estas políticas.

## **LA RENOVACIÓN DE LÍDERES EUROPEOS**

Un dato que añade complejidad a la escena europea actual es el hecho de que tanto el gobierno de Francia como el del Reino Unido estén en momentos de transición, con Jacques Chirac desautorizado tras doce años en la presidencia de la República y Tony Blair lastrado por su anuncio de que no volverá a ser candidato y pendiente de ceder a Gordon Brown el puesto de primer ministro durante 2007.

Francia no ha tenido en los últimos treinta años una postura tan defensiva respecto de Bruselas y una relación tan mala con la Comisión. La ministra del ramo, Catherine Colonna, ha impugnado en septiembre de 2006 abiertamente la ampliación y ha culpado de todos los males franceses a la capacidad desestabilizadora de las fuerzas del mercado global. Su diagnóstico es que la UE sufre de «fatiga general y apatía», proyectando hacia arriba los males de su país. Los dos candidatos principales al Elíseo se han desmarcado de la negación oficial de los problemas domésticos y sobre todo Nicolas Sarkozy presenta una agenda reformista ambiciosa. El factor Le Pen, en cualquier caso, volverá a distorsionar las dos vueltas de las elecciones presidenciales de Mayo.

Después de ganar las elecciones tres veces consecutivas, Tony Blair, a quien algunos califican como un demócrata-cristiano disfrazado, quiere asegurarse que el laborismo asume plenamente su legado centrista. Además de igualar el record electoral de Margaret Thatcher ha sabido ser su heredero ideológico y ha conseguido mover un anticuado laborismo hacia la derecha, redefiniendo el «New Labour» como el partido de la creación de riqueza, la estabilidad, la prosperidad y las empresas. La decisión menos popular de sus tres mandatos ha sido el apoyo firme a EEUU en la Guerra de Irak, fiel a la tradición atlantista británica, pero yendo en contra de muchos de sus votantes. Para Tony Blair, la integración política europea es del todo compatible con un fuerte vínculo con Estados Unidos, dada la existencia de una civilización occidental común a ambas orillas del Atlántico. Su notable capacidad de persuasión ha fracasado sin embargo a la hora de limitar los excesos del ala dura de Washington.

El congreso laborista de septiembre de 2006 ha demostrado que la distancia ideológica entre Tony Blair y Gordon Brown es menor de lo que se dice. Ambos políticos han trabajado en formidable tandem durante diez años y solo en la espinosa cuestión del posible ingreso del Reino Unido en el euro ha habido divergencias fuertes de contenido. Las demás tensiones entre ellos han provenido de la negativa de Tony Blair a irse antes. Ahora Gordon Brown, un escocés introvertido, se prepara para medirse en las próximas elecciones con el conservador David Cameron, un candidato ambicioso y telegénico, con unos índices de popularidad apabullantes que ha unido e ilusionado a su partido con un lenguaje moderado y atractivo. Aunque nadie sabe todavía qué piensa de verdad sobre la mayoría de los asuntos en debate público, si las elecciones fueran hoy, ganaría claramente a cualquier laborista.

La marcha de Tony Blair no solo dejará un vacío considerable en la política británica. En el plano europeo, su ausencia se notará de modo especial por la preocupante carencia de líderes con peso propio. En la última década, Tony Blair ha conseguido aumentar y aprovechar al máximo la influencia británica en Bruselas, a pesar de la ausencia de su país en la moneda única podría haberlo relegado a una segunda división. De hecho, ha liderado la ampliación al Este e incluso llevó la voz cantante en el tramo final de las negociaciones de la fallida Constitución europea. También ha inventado las muy necesarias reformas económicas de la Agenda de Lisboa y ha relanzado junto a Francia la defensa europea, pero estos dos dossiers han acabado por languidecer ante la falta de liderazgo mencionada.

Sólo Angela Merkel es comparable a Tony Blair en cuanto a claridad de ideas y capacidad de acumular capital político a nivel europeo, pero la canciller está demasiado atada por su gobierno de coalición y no ha entendido aún la necesidad de forjar alianzas para liderar la Unión. Por ahora, la canciller Angela Merkel ha restaurado la tradicional relación de Alemania con EEUU, reafirmando su atlantismo sin renunciar a criticar ante el Presidente Bush la situación de los presos de Guantánamo o a desarrollar una estrecha cooperación con Francia en asuntos internacionales.

Un problema añadido a las transiciones en curso de los gobiernos británico y francés es que hacía mucho que no se veía en Bruselas una Comisión con menos peso político. Desde su llegada a la presidencia de la Comisión hace dos años, José Manuel Durao Barroso ha mantenido un perfil bajo del que es difícil desprenderse a estas alturas. Una vez aterrizado en Bruselas, Barroso se ha convertido en un líder prudente en exceso, confiado en que tendrá una segunda legislatura a partir de 2009 en la que realmente dejar su huella. En buena medida, su decisión de no liderar por ahora, se justifica por la crisis constitucional y la llamada «fatiga de la ampliación», así como por la ausencia de un grupo de líderes europeos en el Consejo de la UE capaces de forjar una visión común y atractiva.

A finales de 2006, el presidente de la Comisión Europea parece querer corregir este perfil tan bajo y ha abogado por dar más pasos hacia una política energética común, con una dimensión exterior que asegure el suministro y ha propuesto normas europeas que regulen algunos elementos del fenómeno de la inmigración. También ha impulsado medidas para abordar el cambio climático y la revisión de los acuerdos internacionales que desarrollan el protocolo de Kyoto, así como la creación de una industria europea de defensa. Su énfasis es construir una «Europa de los resultados» que responda ante el impacto que la globalización económica tiene sobre los 27 Estados de la UE, con una gestión europea de muchos de sus retos. En principio, Durao Barroso delega los gobiernos nacionales la salida del embrollo constitucional, aunque en otoño de 2006 también por fin ha reconocido que, también para la Comisión, es necesario abordar el tema y aunque sea alcanzar un nuevo tratado de mínimos, lo que algunos llaman Niza II.

## **LA SALIDA DE LA CRISIS CONSTITUCIONAL**

El fracaso de la ratificación del texto aprobado en octubre de 2004 por veinticinco gobiernos europeos ha llevado a una situación algo paradóji-



ca. En vez de archivar este asunto y destinar sus energías a afrontar retos sustantivos y urgentes, algunos líderes europeos piensan que la solución a los problemas de la Unión pasa por el rescate de partes de la Constitución fallida, con una Conferencia Intergubernamental convocada en junio de 2007 y que sólo dure seis meses, para poder ratificar el nuevo pacto antes del final de la legislatura europea en 2009 (2).

Existen claros intereses nacionales detrás de esta visión supuestamente europeísta que aboga por un acelerado y muy selectivo «rescate» constitucional. El ministro del Interior francés tiene muchas posibilidades de ser clave para la salida del embrollo constitucional, del que su país es en buena medida responsable y sin cuyo concurso no habrá soluciones. Sus ideas no son demasiado originales, pero sus asesores negocian desde verano de 2006 con el gobierno alemán una agenda común para un nuevo tratado que no se llame Constitución, que sea mucho más breve, no requiera en lo posible referendos y, eso sí, que contenga muchos de los elementos que le gustan a Francia y a Alemania de este acuerdo fallido.

En este sentido, Nicolás Sarkozy ha rechazado la idea inicial de aprobar un tratado de mínimos y buscará consenso en torno a un tratado «sustancial» o «funcional» de unos treinta artículos. Su estrategia es no reabrir debates innecesarios y dejar de lado la reforma de las políticas comunes. La selección de prioridades de Nicolás Sarkozy incluye el puesto de Ministro de Asuntos Exteriores europeo, una Comisión reducida, sin un comisario por Estado miembro y el sistema de voto de doble mayoría en el Consejo, que consagra el control por los cuatro Estados más poblados de las votaciones. Asimismo quiere reforzar el poder del Presidente de la Comisión y un pacto político entre los países más poblados, España y Polonia incluida, para gobernar la UE. Propone dejar fuera de la Unión a Turquía y admitiría gradualmente a los seis candidatos de los Balcanes.

Lo que más choca del plan de Sarkozy, con la manera de pensar tradicional de la elite francesa, es su petición de refuerzo del Parlamento Europeo, que elegiría al Presidente de la Comisión y celebraría elecciones de ámbito europeo, con listas no necesariamente nacionales.

En todo caso, es muy significativo que el asunto principal con el que tratará de presentarse Nicolás Sarkozy a las elecciones presidenciales de

---

(2) Para un análisis jurídico-político del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa cfr. el libro con las actas del Simposio «Alteneuland: the EU Constitution in a Contextual Perspective», publicado en JMWP 05/04, New York University School of Law, 2004

2007, la lucha contra la inmigración ilegal, no tenga para él una solución en el nuevo tratado. El ministro es un aliado sólido de España y así lo ha demostrado en la cooperación anti-terrorista, pero culpa al gobierno de Zapatero de haber empeorado la situación en este terreno, con la regularización masiva de 2005, hecha sin consultar a sus socios europeos. Las propuestas de Sarkozy han sido secundadas por el Presidente del Consejo de Ministros de Italia, Romano Prodi.

A medida que inicia su presidencia semestral de la Unión, el gobierno alemán ha concretado algunas ideas no del todo distintas a las de Nicolás Sarkozy para salir de la crisis constitucional y retomar el liderazgo europeo. Sin embargo, la apuesta alemana por tener más voz en Bruselas es compatible con el hecho de que en la coalición de gobierno tiene como denominador común un cierto euro-escepticismo. En Berlín se piensa que la UE no ha sido un factor en la actual recuperación económica alemana, al contrario, supone gasto público adicional sin retornos claros; y que Alemania ha tenido que hacer su re-industrialización sola, sin que la estrategia europea de Lisboa haya funcionado.

Asimismo, Angela Merkel es una política realista que no espera milagros ni soluciones rápidas a los problemas. Además, hasta el final de la presidencia alemana, en junio de 2007, no estará claro el panorama político francés; y sin la colaboración del gobierno de París no hay salida posible (3).

El gobierno alemán, en su papel de presidente semestral del Consejo de Ministros de la UE, preparó una declaración política solemne para el 25 de marzo de 2007 sobre los valores europeos, con motivo del cincuenta aniversario del Tratado de Roma y el nacimiento de la CEE. Mientras tanto, ha comenzado conversaciones discretas con los distintos gobiernos de modo que, tras negociar con el nuevo inquilino del Elíseo, pueda someter un informe consensuado al Consejo Europeo de junio, con la propuesta de «salvar» en un nuevo y reducido Tratado básicamente las normas de la Carta Magna sobre instituciones y derechos fundamentales (4).

Las personas próximas a Merkel afirman que las normas de la Constitución europea sobre instituciones no son negociables, ya que consagran un status privilegiado para su país en el Consejo de Ministros de la UE, al

---

(3) Cfr. MARTIN KOOPMAN, «Fondements et objectifs de la Présidence allemande du Conseil de l'Union européenne», Cerfa, num. 39, (IFRI) décembre 2006, IFRI

(4) Cfr. KATINKA BARYSCH, «What to expect from the German Presidency», Centre for European Reform, January 2007

hacer valer de modo proporcional el peso de la población para calcular el reparto de votos. Estas normas de doble mayoría relegan a España a un puesto secundario en el Consejo de Ministros, por lo que su adopción sin contrapartidas debería ser puesta en cuestión por el gobierno español, que aún no ha dado muestras de participar de modo eficaz en el debate post-constitucional, reclamando por ejemplo la consecución de un espacio de libertad, seguridad o justicia o la formulación y financiación de una política europea de inmigración. Por ahora se ha limitado a organizar una conferencia de perfil bajo el 26 de enero de 2007 con los 18 Estados que han ratificado la Constitución, una iniciativa muy criticada por Francia y de la que Alemania se ha desmarcado claramente, incluso se ha asegurado de que no se celebre la segunda parte de este encuentro en Luxemburgo.

La canciller alemana ha dicho ante el Parlamento Europeo que de no lograrse la nueva reforma, la UE sufriría un «fracaso histórico». Se trata de una afirmación exagerada y que no tiene suficientemente en cuenta la complejidad y la diversidad de la nueva Unión a 27.

Sería bueno aprobar una mejora de los tratados actuales, condición jurídica indispensable para seguir creciendo en número de socios, pero sin dejar de tener en cuenta la opinión de todos los gobiernos y de los ciudadanos, por lo general menos partidarios que antes del proceso de integración europea. Por otra parte, las próximas ampliaciones a los Balcanes no son urgentes y la candidatura de Turquía va para largo, siendo optimistas. La legitimidad del proceso de integración se basa en que todos los Estados miembros actuales acepten cualquier modificación de las reglas del juego y más si contienen nuevos repartos de poder en las instituciones. La actitud alemana de apostar por rescatar las reglas de funcionamiento de las instituciones contenidas en la Constitución, sin opción a renegociarlas, es contraproducente para conseguir este consenso.

Otro aspecto criticable de las ideas de Merkel sobre el nuevo tratado es que ha cedido a las presiones de las regiones alemanas favorables a una UE con menos competencias e implícitamente con escaso presupuesto, justo cuando la demanda ciudadana en temas como la seguridad, la energía, la defensa o el empleo es de más Europa. Por otro lado, Merkel ha dicho que los debates generales ya no son necesarios y se ha negado a que parte de la reforma se encargue de nuevo a una Convención con representantes políticos, que mejore las credenciales democráticas de un método intergubernamental puro que parecía superado. La canciller tampoco es partidaria de los referendos o de una única consulta a escala europea.

En conclusión, la canciller está dispuesta a ejercer con fuerza su liderazgo europeo, pero con demasiado énfasis en sus ideas alemanas, una estrategia que tiene todas las bazas para no funcionar en la actual Unión de 27 Estados. De modo especial, países como Holanda, Reino Unido, la República Checa o Polonia, son claros candidatos a decir «no» a un nuevo Tratado demasiado inspirado en la Constitución europea (5).

## **LAS FUTURAS AMPLIACIONES**

La Unión Europea no ha conseguido salir de su parón constitucional, mejorar sustancialmente su legitimidad social o adoptar las reformas económicas necesarias para competir en la economía global. Pero ha seguido creciendo en número de Estados miembros. Como ocurrió en 2004, la mutación ahora a una Europa de 27 se ha producido sin mucho debate. En diez años, la UE podría pasar a estar formada por cerca de 33 países y nadie se atreve a afirmar que detrás no vengan nuevos candidatos.

Por una parte, este crecimiento vertiginoso es una prueba del éxito de la Unión: los europeos que están fuera hacen todo lo posible para entrar en un espacio sinónimo de libertad y prosperidad. Como ha señalado José I. Torreblanca, las amenazas del auge de los nacionalismos, las tensiones étnicas y las rivalidades entre Estados muy presentes tras el final de la URSS han quedado atrás gracias a la ampliación de la UE hacia el Este y por un precio muy pequeño, el 0,5% del PIB europeo. (6) Pero al mismo tiempo, este proceso de ampliaciones rápidas y seguidas pone de relieve la debilidad de Bruselas para exigir con objetividad el cumplimiento de estándares políticos y económicos a los candidatos. Además, las ampliaciones se han producido en medio de un difícil y no resuelto debate sobre la profundización política del proyecto europeo, lo cual provoca intentos de paralizar las ampliaciones con argumentos poco concordantes con el espíritu europeo, desde el egoísmo nacional a la xenofobia.

Bulgaria y Rumania, a pesar de sus problemas para convertirse en Estados de Derecho, han ingresado en la UE el 1 de enero de 2007, sometidas a cláusulas de salvaguardia muy explícitas. Sin embargo, hasta el fi-

---

(5) Cfr. el análisis de distintos escenarios de salida de la crisis que plantea el informe «El futuro de la Constitución Europea: opciones para España», coordinado por GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS y JOSÉ I. TORREBLANCA, Real Instituto Elcano, Enero 2007

(6) Cfr. JOSÉ I. TORREBLANCA, «Ampliar o no ampliar la Unión: esa no es la cuestión», ARI, Real Instituto Elcano, 6 de junio 2006

nal de la legislatura europea en 2009, cualquier nueva ampliación es impensable, incluso a Croacia. Los términos «fatiga de la ampliación» y «capacidad de absorción de la UE» han hecho mella en el debate político europeo. Los Estados candidatos de los Balcanes deben esperar a que se negocie y apruebe un nuevo tratado que sustituya a la fallida Constitución.

Quizá por su filiación atlantista, Angela Merkel ha preferido no oponerse de modo frontal al posible ingreso a largo plazo de Turquía en la UE, aunque su entorno piensa que sería preferible negociar un acuerdo de «cooperación privilegiada» con Ankara, que proteja la idea original del Tratado de Roma y deje a los turcos fuera, pero con una relación estrecha económica y en temas de defensa. Se trataría de encontrar una «tercera vía», entre ser o no ser socio, con menores cesiones de soberanía para Turquía y menores riesgos políticos y culturales y complicaciones institucionales para los actuales 27 Estados miembros. De todos modos, el nuevo gobierno austriaco y la mayoría de los políticos franceses son menos apaciguadores y abiertamente defienden el no a Turquía. Francia incluyó en su reforma constitucional de 2004 someter a referéndum cualquier adhesión a la UE después de la croata.

Durante 2006, el régimen de Ankara ha gestionado de modo muy torpe su relación con el gobierno oficial de Chipre y además ha arrastrado los pies a la hora de aplicar las reformas legislativas sobre Derechos Humanos. El Consejo Europeo de diciembre de 2006 respaldó la propuesta de la Comisión de congelar ocho capítulos de los treinta y cinco que configuran las negociaciones de adhesión y condicionar el cierre de cualquiera de ellos a mejoras en la relación de Turquía con Chipre. Así que la Unión puede que pierda la oportunidad estratégica de integrar a Turquía. Posiblemente si se dice «no» a Ankara se cerraría a la vez la puerta a Ucrania y Moldavia, por ahora tan sólo posibles futuros candidatos.

Los verdaderos candidatos en la lista de espera de la UE son Croacia, Serbia, Bosnia, Albania, Macedonia y, tras su reciente independencia, Montenegro. La mayor parte de estos Estados son muy pequeños y frágiles. En Montenegro, el referéndum de 21 de Mayo de 2006 se saldó con un 55,5% de votantes a favor de la secesión de Serbia y conforme a la doctrina inspirada por la UE, se entendió superada la cifra del 55% necesaria para la independencia, un precedente que nadie sabe qué consecuencias puede tener. Kosovo tiene todas las características de un futuro Estado inviable pero en unos meses este territorio traumatizado por la limpieza étnica avanzará hacia una independencia vigilada y tutelada, un escenario favorecido por EEUU y criticado por Francia.

La buena noticia para los pequeños Estados de los Balcanes es que la actual UE de 27 miembros parece que confía que los países candidatos puedan resolver sus problemas de identidad, convivencia y viabilidad también dentro de la Unión y no sólo como condición previa a su entrada. La región de los Balcanes ha recibido de la UE 25 veces más dinero y 50 veces más tropas que Afganistán y sin embargo su desarrollo económico es muy lento, la corrupción está muy extendida y la confianza ciudadana en sus nuevas instituciones es muy baja. Sólo la perspectiva de una adhesión a medio plazo a la UE puede estabilizar a los distintos miembros de esta traumatizada región, incluido Kosovo. El nacionalismo serbio perderá fuste a medida que la perspectiva de adhesión a la UE sea más cierta.

Los estudiosos de las ampliaciones pasadas afirman que cada vez que Europa ha crecido se han generado oportunidades y se ha avanzado en la integración. El panorama actual sin embargo contiene elementos para desafiar estas conclusiones, como la falta de liderazgo europeo o las diferencias muy llamativas de cultura política entre antiguos y nuevos Estados miembros. Las teorías en boga desde mediados de los noventa de una Europa a varias velocidades no tienen validez práctica más allá del euro, de la defensa o de las pocas materias en las que la UE no haya legislado todavía (7). Por ello son necesarios debates y reformas en los candidatos y en la propia Unión, para gestionar con eficacia y aceptación social una Unión con agendas dispares y contrastes muy marcados entre sus distintos miembros.

## **EN BUSCA DE UNA POLÍTICA ENERGÉTICA**

La energía se ha convertido en un asunto de importancia capital para Europa tras los debates en 2006 sobre la seguridad del suministro energético. Las decisiones del gobierno ruso al año pasado amenazando este suministro para presionar a Ucrania (y a Bielorrusia hace unas semanas) han demostrado de forma clara la vulnerabilidad de Europa en este terreno. Los europeos importan cerca del 50% de la energía que consumen y esta cifra subirá a un 65% hacia 2030, si no hay una corrección del rumbo (8). Cualquier crisis en el suministro de gas o de petróleo puede tener efectos muy severos sobre la industria o el transporte en Europa.

---

(7) Cfr. ALFONSO DASTIS y JOSÉ M. DE AREILZA, «Flexibilidad y cooperación reforzada: ¿nuevos métodos para una Europa nueva?», *Revista de Derecho Comunitario*, 1, Enero-Junio 1997, 9

(8) Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, «Una política energética para Europa», SEC (2007) 12, COM (2007) 1, 10-01-2007

En la actualidad, la UE como tal importa aproximadamente el 25% de su petróleo y gas de Rusia, pero países como Polonia, Finlandia, Austria o Eslovaquia tienen una dependencia tres veces mayor de este proveedor. La situación es algo menos dramática en el caso del petróleo que en el del gas, al disponer algunos Estados miembros como Alemania de mayores reservas de petróleo (Alemania tiene reservas de gas de 70 días frente a los 5 días de Lituania) (9).

Debido a la desigual distribución geográfica de recursos energéticos, la demanda creciente y la disminución global de estas reservas, la energía cada vez es un instrumento más importante de la política exterior y de seguridad. Por ejemplo, los países de la OPEP tienen un importante papel en el suministro de energía a Europa, ya que representan el 40% del petróleo importado. Para disminuir la dependencia de éstos países, muchos de ellos en el inestable Próximo Oriente o en el igualmente volátil Golfo Pérsico, se finalizó la construcción de un oleoducto desde Mar Caspio al Mediterráneo (de Azerbaiyán a Turquía), en mayo de 2005 (10). Al mismo tiempo, Rusia ha utilizado su posición de fuerza como suministrador de energía para presionar a sus países vecinos. A través de la empresa Gazprom se han comprado compañías en el sector de la energía, infraestructuras y refinerías en los antiguos Estados de la Unión Soviética y en los nuevos Estados miembros de la UE. Si Rusia consiguiera su objetivo de establecer un cartel con otros exportadores de gas como Argelia e Irán, tendría aún más poder sobre el suministro global de energía (11). Para asegurar el suministro y reducir la dependencia de países con grandes reservas energéticas, es crucial que Europa apuesta por la diversificación y por el desarrollo de fuentes alternativas al petróleo y al gas.

Al mismo tiempo, la definición de una política energética va más allá del problema de la seguridad en el suministro. Debe cubrir un amplio espectro de cuestiones, como la respuesta al cambio climático, el desarrollo de mercado interior de la energía o el efecto sobre el crecimiento económico y del empleo en la UE. No es posible aplicar una política de seguridad en el suministro sin tener en cuenta su impacto económico y

---

(9) Cfr. RENATA GOLDFIROVA, «EU frets about gas risks after oil disruptions», EUObserver.com, 11.1.2007, disponible en <http://euobserver.com/9/23238/?print=1>

(10) Cfr. «New Caspian pipeline to secure Western oil supply», EurActiv.com disponible en <http://www.euractiv.com/en/energy/new-caspian-pipeline-secure-western-oil-supply/article-139924>

(11) Cfr. FRANK UMBACH, «Towards a European Energy Policy?», en «Dealing with Dependency. The EU Quest for a Common Energy Foreign Policy», Foreign Policy in Dialogue, vol. 8, Issue 20, p 7, disponible en <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>



medioambiental. Esto complica y hace más difícil la formulación de una política comunitaria al respecto.

La gran novedad europea es el intento de formulación de una política energética común en el ámbito de las relaciones exteriores de la UE. Un obstáculo jurídico claro para definir una estrategia internacional es la limitación jurídica de las competencias comunitarias al respecto. La capacidad de actuar en este ámbito sigue perteneciendo sobre todo a los Estados miembros, que por ahora tienen diferentes prioridades y desarrollan políticas energéticas propias.

Por otro lado, ni siquiera en el plano nacional la política energética ha sido una gran prioridad hasta hace poco. Sólo algunos Estados miembros como el Reino Unido y los Países Bajos habían adoptado estrategias internacionales de seguridad energética antes del conflicto del gas entre Rusia y Ucrania (12), que por lo menos ha servido para que algunos gobiernos den más importancia a este tema.

Si se comparan las políticas energéticas de los Estados miembros más poblados de la UE, es muy llamativo comprobar que Alemania ha elegido una orientación diferente a los demás. Alemania parece aspirar a una alianza estratégica con Rusia. Algunos actores privados dominan el debate energético alemán y sus intereses económicos prevalecen sobre consideraciones políticas. La dependencia alemana de Rusia es en consecuencia alta, un 34% de petróleo y un 39% de gas. Por ejemplo, la mayor compañía alemana suministradora de gas, E.ON Ruhrgas, recibe su gas sobre todo de la compañía rusa Gazprom. E.ON es al mismo tiempo el mayor accionista extranjero de Gazprom. La interdependencia ruso-alemana es natural pero son los actores rusos los que definen las condiciones de esta cooperación, hasta hace poco alejada de todo conflicto (13).

Polonia, al contrario que Alemania, aspira a diversificar su suministro de energía para reducir su dependencia de Rusia y favorece la creación de una política energética exterior en la UE. Polonia importa el 98% de su petróleo y el 61% de su gas de Rusia, por lo que el país es muy vulnerable

---

(12) Cfr. FRANK UMBACH, «Towards a European Energy Foreign Policy?» en «Dealing with Dependency. The European Union's Quest for a Common Energy Foreign Policy», Foreign Policy in Dialogue, Volume 8 – Issue 20, p. 11, disponible en <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>

(13) Cfr. MICHAEL SANDER, «A 'Strategic Relationship'? The German Policy of Energy Security within the EU and the Importance of Russia» en «Dealing with Dependency. The European Union's Quest for a Common Energy Foreign Policy», Foreign Policy in Dialogue, Volume 8 – Issue 20, pp. 16-23, disponible en <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>



a las decisiones rusas sobre suministro. El acuerdo ruso-alemán de construir el oleoducto del norte de Europa, para conectar en 2010 directamente sus dos países a través del Mar Báltico sin pasar por los nuevos Estados miembros de la UE ha debilitado la posición de Polonia como país de tránsito (14). Tal vez por ello, el gobierno polaco ha exigido a Rusia el respeto a la Carta Europea de la Energía antes de negociar con la UE un nuevo acuerdo de Asociación y Cooperación. La Carta permite a otros países acceder a los yacimientos de petróleo y gas rusos y a sus gaseoductos y oleoductos (15).

Al contrario que otros Estados miembros, Francia no es tan dependiente del exterior en cuestiones energéticas gracias a que obtiene la mayor parte de su electricidad de energía nuclear propia. Su política energética se caracteriza por una fuerte intervención del Estado y el dominio de dos empresas estatales, Gaz de France y Électricité de France. No obstante, Francia comparte problemas de los demás Estados miembros como la seguridad del suministro o la necesidad de diversificar sus fuentes de energía (16).

La situación del Reino Unido sí difiere de modo radical de los demás Estados miembros, ya que es autosuficiente gracias a su producción doméstica de petróleo, gas y carbón. Sin embargo, en el futuro aumentará su dependencia del exterior, por lo que el gobierno ha comenzado a diversificar e invertir en energías renovables y mantiene abierta la opción de desarrollar más su energía nuclear (17).

Las tendencias nacionalistas y proteccionistas que orientan las políticas energéticas de distintos Estados miembros hacen muy difícil la puesta en marcha de una política energética exterior de la UE. Al mismo tiempo, un Estado miembro por su cuenta tiene con frecuencia poco poder de

---

(14) Cfr. ERNEST WYCISZKIEWICZ, «'One for All – All for One' – The Polish Perspective on External European Energy Policy» en «Dealing with Dependency. The European Union's Quest for a Common Energy Foreign Policy», *Foreign Policy in Dialogue*, Volume 8 – Issue 20, pp. 34-36, disponible en <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>

(15) Cfr. IZABELA BARLINSKA, «¿Hay una política común de la UE hacia Rusia?», ARI, Real Instituto Elcano, 14.12.2006

(16) Cfr. SOPHIE MERITET, «French Energy Policy in the European Context» en «Dealing with Dependency. The European Union's Quest for a Common Energy Foreign Policy», *Foreign Policy in Dialogue*, Volume 8 – Issue 20, p. 25, disponible en <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>

(17) Cfr. OLIVER GEDEN, CLÉMENCE MARCELIS y ANDREAS MAURER, «Perspectives for the European Union's External Policy: Discourse, Ideas and Interests in Germany, the UK, Poland and France», Working Paper FG 1, 2006/17 December 2006 SWP Berlin, pp. 2-7.

negociación frente a Rusia (incluido Alemania) o con otros productores de energía y puede no conseguir sus objetivos. Tal vez por ello, países como Polonia, Francia o el Reino Unido se muestran favorables a desarrollar esta nueva política europea y de hecho han pedido a la presidencia alemana semestral que haga avanzar esta iniciativa, lo que facilita la tarea de la Comisión a la hora de realizar propuestas. El primer aspecto subrayado por los informes europeos recientes es el objetivo de la seguridad del suministro mediante la diversificación de fuentes de energía, proveedores, rutas y métodos de transporte, y la solidaridad entre Estados miembros ante una crisis energética. Junto a medidas técnicas, se pide además la inclusión de la energía en agenda de relaciones exteriores de la UE y una coordinación UE-Estados miembros para tratar de hablar sobre estos temas con una sola voz en el mundo (18).

Otro aspecto esencial de la política energética europea es la creación de un mercado interior de la energía. En este campo la competencia europea es clara, pero no existe todavía un mercado bien desarrollado, por los intentos de los gobiernos de mantener o crear «campeones» nacionales y la lenta y limitada liberalización de los mercados del gas y de la electricidad (19). De acuerdo con la comunicación de la Comisión del 10 de enero de 2007, quedan muchos pasos que dar para que existan condiciones de competencia en este mercado, como disponer de información sobre precios, regular de forma más eficiente, mejorar las infraestructuras y modificar la posición dominante de operadores presentes en la generación y en la distribución y sólo se conseguirán a través de una estrecha colaboración entre reguladores nacionales y el regulador europeo (20).

Finalmente, la política energética europea en definición incluye medidas para combatir el cambio climático, como la utilización de combustibles no fósiles o la reducción de un 20% de las emisiones de carbono en toda la UE en 2020, en comparación con los estándares de 1990, y el incremento de las energías renovables hasta el 20% de las fuentes de energía europeas también en 2020 (21). Estas ideas han sido recibidas con escepticismo por muchas empresas, temerosas de que estas medidas lastren su com-

---

(18) Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, «Una política energética para Europa», SEC (2007) 12, COM (2007) 1, 10-01-2007

(19) Comunicación de la Comisión analizando los sectores del gas y la electricidad, SEC (2006) 1724, COM (2006) 851, 10-01-2007

(20) Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, «Una política energética para Europa», SEC (2007) 12, COM (2007) 1, 10-01-2007

(21) Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, «Una política energética para Europa», SEC (2007) 12, COM (2007) 1, 10-01-2007

petitividad y no consigan además grandes beneficios para el medio ambiente, y criticadas por numerosas ONGs que las consideran poco ambiciosas en relación a la magnitud del reto del cambio climático (22).

## **POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA EUROPEA**

El desarrollo de la política exterior y de la política de defensa europea ha quedado limitado por la no aprobación de la Constitución europea, que introducía claras mejoras en la toma de decisiones, permitiendo más flexibilidad, ampliaba las llamadas misiones Petersberg y creaba el puesto de Ministro de Asuntos Exteriores europeo, diseñado para generar sinergias entre la Comisión y el Consejo de Asuntos Generales.

Pero el impedimento principal para que lograr una política exterior y de seguridad europea y una política de defensa de la Unión no es un problema organizativo, sino de falta de voluntad política de muchos Estados miembros, contrarios a europeizar esta política. Asimismo, otro factor de resistencia es la divergencia de visiones nacionales sobre el lugar de Europa en el mundo.

Como ha explicado acertadamente Emilio Lamo de Espinosa, en la Unión actual cabe preguntarse si es realista y posible una política exterior europea común, considerando la diversidad de intereses económicos y políticos, el peso de la historia colonizadora de los países europeos y su variada proyección geográfica. Del mismo modo, este autor ha cuestionado la idea de una Unión como polo alternativo al norteamericano en cuestiones de seguridad, tanto por exigencias prácticas –exigiría una inversión mucho mayor y durante varios lustros– como por razones ideológicas (23). Lo que sí parece conveniente es disponer de fuerza que respalde la incipiente política exterior europea, aunque el nivel de consenso que alcance ésta sea limitado, y más con el nuevo mapa surgido de las ampliaciones de 2004 y 2007.

La Estrategia Europea de Defensa (ESS), acordada en 2003, ya anticipaba que con las sucesivas ampliaciones la Unión, se acercaría a un arco de inestabilidad y tendría como vecinos a no pocos países con situacio-

---

(22) Cfr. «EU energy revolution' does not convince», EurActiv.com, disponible en <http://www.euractiv.com/en/energy/eu-energy-revolution-convince/article-160875>

(23) Cfr. el ensayo de EMILIO LAMO DE ESPINOSA, «Europa, tres éxitos, un fracaso y cinco dilemas», en *El día de Europa: la Europa de los 25*, S. Tomás y M. E. Vaquero (coord.), Universidad Pontificia de Comillas, 2005

nes políticas delicadas. Estas nuevas fronteras han obligado también a reenfocar la política exterior y de seguridad (que necesariamente en el futuro deberá comprender más aspectos de comercio, cooperación al desarrollo y energía) hacia una dimensión sobre todo regional, sin perjuicio de que la Unión preste atención a lo que sucede en Corea del Norte, en Pakistán o en el Sudeste Asiático y de que sus Estados miembros se involucren a fondo en la lucha contra el terrorismo internacional o la proliferación de armas de destrucción masiva.

En este sentido, la Unión ha seguido dando pequeños pasos en política exterior y en defensa y ha centrado sus esfuerzos recientes en África, Oriente Medio y los Balcanes. Ha desarrollado operaciones propias de gestión civil y militar de crisis en los Balcanes (Bosnia y Macedonia), y en la República Democrática del Congo. En Oriente Medio, la Unión Europea ha incluido en su política de vecindad a la Autoridad Palestina y a Israel. Ha continuado siendo el primer donante en Palestina y ha contribuido a la formación de su policía, una cooperación limitada sin embargo por la llegada al poder de Hamas y su negativa a renunciar a la violencia.

Sin embargo, la consecución de cierta capacidad de defensa autónoma de la UE al margen de la OTAN y de EEUU, impulsada en 1999 de forma unánime por los gobiernos europeos tras la guerra de Kosovo (24), se ha reinterpretado hasta convertirlo en un objetivo cada vez más modesto. La idea inicial no era la creación de un ejército europeo, sino poner en pie una reserva de unidades nacionales para que por unanimidad del Consejo pudiera hacer frente a una crisis internacional, con fuerzas ligeras, móviles y flexibles (25).

La Fuerza de Reacción europea, anunciada en el Consejo Europeo de Helsinki de 1999, no se ha puesto finalmente en marcha y su objetivo inicial de 60.000 soldados europeos disponibles para gestionar crisis, incluyendo operaciones de «peace making», ha sido desechado.

Al final se ha optado por reexaminar esta idea, proponer nuevos objetivos para 2010 y dar prioridad a la creación de agrupaciones de comba-

---

(24) Cfr. MAXIME LEFEBVRE, «L'Europe, puissance par la défense?», Défense Nationale, Vol. 60, num. 5, 42-95, 2004 y José M. de Areilza, «Los pequeños pasos de la defensa europea», Gaceta de los Negocios, 16.03.2006

(25) En diciembre de 1998 Tony Blair y Jacques Chirac adoptaron la declaración de Saint Malo, en la que proponían una mayor responsabilidad de los países europeos en su propia defensa, en el seno de la OTAN y fuera de ella; este plan franco-británico fue la base de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) adoptada en 1999.

te mucho más reducidas. El 1 de enero de 2007 se ha declarado que las dos primeras agrupaciones han alcanzado capacidad operativa plena. Cada una está formada por 1500 efectivos, preparados para gestión de crisis en cualquier parte del mundo, desplegados en diez días, una vez obtenida la autorización por los gobiernos europeos, que normalmente se basará en una resolución de Naciones Unidas.

El problema de fondo es que en buena parte de las sociedades europeas, una vez extinta la amenaza soviética, se ha extendido una mentalidad pacifista y no hay percepción de amenaza compartida (26). Todo ello a pesar de que la barbarie del terrorismo ha cobrado mayor protagonismo tras el 11-S y de que han surgido otros peligros muy reales para la subsistencia del modo de vida europeo, como la proliferación de armas de destrucción masiva, los Estados delincuentes y los conflictos regionales (27).

En cualquier caso, el conformismo europeo en asuntos de seguridad y defensa sigue siendo el dato más preocupante, y no tanto las visiones divergentes francesa y británica (o atlantista y multipolar) en este campo. Así, al final de verano de 2006, la mayoría de los líderes europeos se dieron por satisfechos con el compromiso de envío (por los Estados miembros y no por la UE) de 7.000 soldados europeos a la misión de Naciones Unidas en el sur del Líbano, para ejercer funciones de policía y ayudar a la reconstrucción, aunque no se supiera quién desarmaría las milicias de Hezbolá para que hubiera seguridad y paz en la zona.

La realidad es que la suma de los 25 miembros de la UE, con sus 488 millones de habitantes y su 25% del PIB mundial, no tiene capacidades militares suficientes para reaccionar en el caso de que vuelva a desatarse la guerra en el Líbano o en cualquier otra parte del mundo. Ni siquiera si el Reino Unido y Francia, las potencias militares más desarrolladas de nuestro continente, estuvieran conjuntamente involucradas en la misión en Oriente Próximo, quedaría garantizada la capacidad de operación conjunta de tropas europeas en Oriente Próximo o en cualquier otro escenario conflictivo. En una situación de guerra, sería imprescindible el apoyo

---

(26) Cfr. el argumento según el cual la Unión Europea es más eficiente a la hora de conseguir que los Estados miembros aumenten sus presupuestos de defensa que plantea HANNA OJANNEN, «The EU and Nato: two competing models for a common defence policy», *Journal of Common Market Studies*, Volume 44, Number 1, 57-76, 73

(27) Cfr. el análisis sobre amenazas compartidas en los Estados miembros que hace ANTHONY KING al final de su ensayo, «The Future of the European Security and Defence Policy», *Contemporary Security Policy*, Vol. 26, No. 1, (April 2005), 44-61

decisivo de los EEUU, ya que las tropas europeas no tienen resueltos elementos básicos como la logística, la interoperabilidad y el transporte. Por mucho que ensalcemos la especialización europea en estas operaciones de mantenimiento de la paz, sin capacidades militares que vayan más allá, el papel de la UE como actor global no es creíble y nunca convencerá a EEUU de que es un socio político de primera magnitud.

La visión liderada por Francia sigue siendo que la Unión Europea (UE) sea una organización cada vez con mayores responsabilidades en el ámbito de la defensa (28). Las sucesivas torpezas de EEUU en la justificación y en la gestión de la guerra de Irak alentaron en 2003 los debates sobre la autonomía europea en materia de seguridad. Por parte de Francia, la crisis iraquí fue aprovechada para sugerir, junto con Alemania y Bélgica, la creación de un cuartel general europeo, con el fin de reforzar la PESD, propuesta vista por Washington como contraria a los acuerdos de cooperación UE-OTAN. Desde entonces, se ha recompuesto la relación atlántica. De hecho, Francia, una vez que la canciller Angela Merkel llegó al poder dando claras señales de atlantismo, ha recuperado su puesto privilegiado en la interlocución europea con EEUU y la diplomacia francesa ha trabajado con Washington en el diálogo crítico con Irán (29).

Con la creación de la agencia de Defensa Europea, en junio 2004, se han dado pasos para conseguir capacidades de defensa y estrechar la cooperación en armamento y en investigación y desarrollo. En diciembre de 2006 se ha vuelto a impulsar el objetivo de conseguir capacidades de defensa, a pesar de los enfrentamientos recientes entre franceses y británicos, por la negativa de éstos a incrementar los presupuestos de la agencia para los próximos años. Los británicos prefieren fomentar la cooperación transatlántica en este terreno, pero Francia se resiste a que Europa sea el socio «junior» de este tipo de alianzas. Las empresas industriales en Alemania, como ha explicado recientemente Martin Trybus, podrían estar considerando seriamente una opción tercera que consistiría en salirse de este sector (30).

---

(28) Cfr. el análisis sobre la construcción de una identidad europea a través de la política de defensa de S. ANDERSON & T. SEITZ, «European Security and Defense Policy Demystified», *Armed Forces and Society*, Volume 33, Number 1, October 2006, 24-42

(29) Como explica TREVOR SALMON, en este diálogo con Irán, la UE como tal no ha participado, el grado de consultas y concertación con los demás Estados miembros ha sido mínimo, así como el papel del Alto Representante para la PESC, T. Salmon, «The European Security and Defence Policy: Built on Rock or Sand?», *European Foreign Affairs Review*, 10: 259-379, 2005

(30) Cfr. el interesante ensayo de MARTIN TRYBUS, «The New European Defence Agency: a contribution to a common European Security and Defence Policy and a challenge to the Community acquis?», *Common Market Law Review*, 43, 667-703, 2006

Estados miembros como el Reino Unido, Holanda y la mayor parte de los antiguos países del Este consideran a la OTAN como la piedra angular de su defensa. Para estos gobiernos, para ciertas situaciones, la UE hace bien en reclamar cierta autonomía frente a la OTAN, pero sin capacidades y coordinación con EEUU no es creíble. Su empeño debe ser demostrar a EEUU que es un socio con el que se puede contar. Desde esta visión, se subraya que en las operaciones conjuntas OTAN-UE se comprueba que hay voluntad de cooperación y que la asociación funciona. La propia OTAN necesita transformarse, más allá de su realidad actual, para hacer frente a las nuevas amenazas a la libertad, entre las cuales sobresalen el terrorismo internacional y la amenaza de proliferación nuclear. El Secretario General de la OTAN, Jaap De Hoop Schefer, ha advertido varias veces que los acuerdos de coordinación OTAN-UE, conocidos como «Berlín Plus», están estancados, y que es preferible buscar mecanismos informales a utilizar procedimientos que bloquean la capacidad de actuación de ambos.

El relevo de Donald Rumsfeld en el Pentágono tras las elecciones de noviembre de 2006, debe hacer posible un mayor entendimiento entre norteamericanos y europeos, gracias también a que la secretaria de Estado Condoleezza Rice ha dado muestras de pragmatismo en su acercamiento a los distintos líderes europeos. El debate sobre Irak es hoy cómo gestionar una situación regional muy preocupante tanto para EEUU como para Europa. En Afganistán, la contribución de varios Estados miembros a las operaciones de la OTAN está siendo decisiva para la misión.

En Irán, una vez el Consejo de Seguridad ha aprobado en diciembre de 2006 por unanimidad que el régimen de Teherán debe suspender sus actividades de enriquecimiento de uranio antes del 21 de febrero de 2007 y aún así el gobierno iraní se ha negado a cooperar con IAEA, europeos y norteamericanos parecen unidos en graduar la respuesta desde Naciones Unidas.

## **COMPETITIVIDAD EUROPEA, INMIGRACIÓN Y DEMOGRAFÍA**

El fuerte crecimiento de la economía mundial en los últimos seis años ha ido en paralelo con un declive europeo de su peso en el mundo. El panorama de crecimiento económico débil, dificultades políticas para reformar el presupuesto de la UE y para impulsar reformas económicas, índices de natalidad muy bajos y dificultad creciente de controlar e integrar al alto número de inmigrantes que cada año llegan a Europa, no invita al optimismo.



Sin embargo, en 2006 al menos, la economía de la eurozona ha tenido un buen comportamiento, con la recuperación de la confianza de los consumidores y una disminución al 8% de desempleo. La suave recuperación económica de los participantes en el euro hace más fácil cumplir con reglas sobre déficits públicos, incumplidas por Francia, Italia y Alemania durante los últimos años. En 2007, Alemania ha anunciado conseguirá reducir su déficit hasta un 2% del PIB y tras cinco años de incumplimiento someterse a la disciplina europea del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, reformado en 2005 con criterios realistas. El gobierno de coalición ha visto con satisfacción cómo mejoraban los resultados económicos en poco tiempo, con un incremento de la productividad, una disminución de niveles salariales reales, una reducción del desempleo de cinco a cuatro millones de parados, un crecimiento de un 2,5% y un aumento de las exportaciones de un 12,5%.

La OCDE ha insistido que esta perspectiva de mayor crecimiento europeo debería permitir abordar los problemas estructurales de las economías de los Estados miembros, con reformas para hacer más flexibles los mercados laborales, la integración de los mercados financieros y abrir a la competencia el sector de servicios, tal y como lo estipulaba la Agenda de Lisboa de 2000 (31). La idea fuerza de este planteamiento es que igual que las empresas europeas están adaptándose a la competencia global, los gobiernos deben adoptar también esa perspectiva.

En el caso de la economía española, como ha explicado Rafael Pampillón (32), se arrastran problemas de competitividad y productividad y aparecen desequilibrios por los datos de inflación y de déficit exterior, así como por la escasa capacidad de innovación (33). Según este analista, la evolución de la economía española en los últimos años se caracteriza por su baja productividad (inferior a la media de los 25 países de la Unión Europea) y sobre todo por ser el único país de la OCDE con crecimiento negativo de la productividad. En cambio, los costes laborales han ido aumentando, convergiendo con los europeos. Además, hay países como

---

(31) OECD Observer, Policy Briefs, 2006 & 2007

(32) Cfr. el análisis detallado del Catedrático de Economía RAFAEL PAMPILLÓN, «España pierde competitividad», en IE Economy weblog, disponible en <http://economy.blogs.ie.edu/>

(33) España sigue a la cola de los países de la OCDE en I+D como % del PIB, con un 1,1% en 2.005, muy por debajo de la media de la UE que se sitúa en 2%. Asimismo, el país figura entre los países con escaso componente exportador de alta tecnología. Sólo un 6% del total de nuestras ventas al exterior son productos con tecnología punta, por lo que somos el país más rezagado entre los de la UE antes de la ampliación de 2004, cfr. RAFAEL PAMPILLÓN, supra.



son los del Este de Europa y Asia cuyos costes laborales son muy inferiores a los españoles, lo que les otorga una clara ventaja competitiva en sectores de baja tecnología, intensivos en mano de obra y de poco valor añadido. De ahí que la industria española (textil, automóvil) esté siendo objeto de deslocalización.

Uno de los problemas fundamentales de la UE es el rápido envejecimiento de la población, con índices muy bajos de natalidad y prolongación de las expectativas de vida (34). El número de mayores en las sociedades europeas se duplicará en los próximos cincuenta años, con un impacto fuerte sobre las posibilidades de continuar las actuales políticas públicas de redistribución (35). La mayoría de los Estados miembros experimentarán un descenso de la población en las próximas décadas, en especial Alemania. El Reino Unido y Francia y España son una excepción, así como Luxemburgo, Irlanda, Malta, Chipre y Suecia. Estos índices en descenso se han visto aliviados por la llegada de inmigrantes, que tienen un efecto positivo sobre la evolución de la población activa y al tratarse muchos de ellos de personas jóvenes son padres potenciales (36).

En paralelo, en el mercado de trabajo hay un alto desempleo de trabajadores sin cualificar y una demanda muy fuerte de trabajadores cualificados. En algunos países como España muchos inmigrantes ocupan puestos de trabajo en sectores maduros, bajos en productividad. Como ha explicado Klaus Zimmermann, la solución pasa por una política europea de inmigración común y muy selectiva, inspirada por criterios económicos, que atraiga a trabajadores cualificados, flexibles y con movilidad (37). No es fácil cambiar de modelo cuando ya hay casi sesenta millones de inmigrantes establecidos en la UE y las soluciones a este reto se toman desde las capitales nacionales y normalmente inspiradas en consideraciones a corto plazo.

Hasta ahora no se ha desarrollado desde Bruselas un enfoque común respecto a la inmigración ilegal que tanto preocupa en países como Es-

---

(34) Cfr. el pesimista estudio del Libro Verde de la Comisión Europea, «Confronting Demographic Change», COM (2005)

(35) Cfr. DANIEL GROS, «Perspectivas of the Lisbon Strategy: how to increase the competitiveness of the European economy?», Center for Social and Economic Research, WP 308, Warsaw 2005

(36) Cfr. RICKARD SANDELL, «La demografía de Europa y sus implicaciones políticas», en El día de Europa: la Europa de los 25, S. TOMÁS y M. E. VAQUERO (coord.), Universidad Pontificia de Comillas, 2005

(37) Cfr. Klaus Zimmermann, «European Labour Mobility: challenges and potentials», De Economist (2005), 153, 425-450, 427

paña, Francia, Italia y Malta. La UE realmente no tiene competencias plenas para gestionar este asunto y se encuentra fuertemente limitada por su exiguo presupuesto en esta materia, así como por el requisito de la unanimidad para tomar decisiones sobre fronteras externas. La no aprobación de la Constitución europea debería haber llevado a la utilización de «cláusulas de pasarela» en el actual tratado de la UE para facilitar la toma de decisiones, pero no ha habido voluntad política para dar este paso.

El desfase tecnológico europeo frente a EEUU ha continuado creciendo. Aunque los europeos tienen un presupuesto combinado en I+D que equivale a dos tercios del norteamericano, en indicadores como número de patentes o I+D del sector privado (sólo un 55.4% del total), la diferencia ha aumentado. Sólo en un grupo pequeño de Estados miembros –Suecia, Finlandia, Dinamarca y Holanda– los resultados son comparables a EEUU. La ampliación al Este ha hecho bajar el nivel de desarrollo tecnológico europeo, aunque países como Hungría, la república checa o Estonia presentan resultados similares o mejores que los países mediterráneos de la UE (38). Para 2007 se espera la entrada en funcionamiento del recién creado Instituto Europeo de Tecnología, que pretende ser un «campeón» europeo en educación, investigación y desarrollo (39).

## CONCLUSIONES

La clave para el despertar europeo es conseguir de nuevo que la UE añada valor a los ciudadanos a través de realizaciones concretas, mientras se consolida la nueva composición por 27 Estados y se hace el obligado «rodaje». Como J. Ignacio Torreblanca ha argumentado, para lograr este objetivo de reforzar la legitimidad a través de resultados, tal vez haga falta una generación de políticos capaces de mirar a largo plazo a la hora de tomar decisiones europeas, como ha ocurrido en distintos momentos cruciales de la integración europea.

A la vista de las debilidades europeas en ámbitos como la energía, la política exterior y la defensa, la competitividad en la economía global, la demografía y la inmigración, o el desarrollo tecnológico, no deja de sorprender el esfuerzo y el tiempo que se va a dedicar durante 2007 al res-

---

(38) Cfr. D. Archibugi & A. Coco, «Is Europe becoming the most dynamic knowledge economy in the world?», *JCMS* 2005, Volume 43, number 3, 433-459

(39) Cfr. la Comunicación de la Comisión sobre su Programa Legislativo y de Trabajo para 2007, COM (2006) 629 final.

cate selectivo de la Constitución europea, con el decidido propósito franco-alemán de no incorporar mejoras en políticas comunes. Sería mejor archivar este dossier y abordar una reforma de perfil bajo de los tratados dentro de unos años y ahora establecer como prioridades europeas distintas reformas sustantivas. Es posible además que, en la renegociación constitucional de 2007, los gobiernos alemanes y franceses no acierten a respetar los equilibrios y las distintas sensibilidades que permitieron en su día a los demás gobiernos aprobar el texto fallido.

## **CAPÍTULO IV**

# **IBEROAMÉRICA: UN AÑO CONVULSO**

## IBEROAMÉRICA: UN AÑO CONVULSO

Por Carlos Malamud Rikles

### INTRODUCCIÓN

El año 2006 ha sido muy importante para América Latina, comenzando por el intenso calendario electoral, que se ha desarrollado con una gran normalidad, lo que permite hablar de la consolidación de los procesos democráticos. Al mismo tiempo, la sucesión de elecciones hizo posible que el «frente populista», liderado por la Venezuela de Hugo Chávez y que cuenta con el respaldo entusiasta de la Cuba castrista, consolidara algunas posiciones a partir de los triunfos de Evo Morales, en Bolivia, en diciembre de 2005, y las posteriores victorias de Rafael Correa, en Ecuador, y Daniel Ortega, en Nicaragua, ambos en la última parte de 2006. En este sentido, Correa se ha sumado rápidamente al coro bolivariano de quienes proclaman la necesidad de construir el «socialismo del siglo XXI», aunque de momento ni Correa, ni Hugo Chávez, ni ningún otro panegirista de esta propuesta, ha querido definir el concepto o darle un cierto contenido doctrinario coherente y homogéneo. Desde la perspectiva política, a estas circunstancias hay que sumar el anuncio del serio deterioro físico de la salud de Fidel Castro, que forzó su alejamiento «temporal» del poder en Cuba.

Simultáneamente, si contemplamos la perspectiva económica, la realidad latinoamericana ha estado marcada por la persistencia de altas tasas de crecimiento, vinculadas de forma clara al tirón de la demanda de materias primas de algunos países asiáticos, comenzando por la China y la India. A la vista de semejantes cuestiones y su indudable impacto en la marcha de la coyuntura regional, el presente capítulo se estructurará en torno a las siguientes líneas: 1) un análisis de los procesos electorales de 2006,

complementado con 2) un panorama general de la situación política del continente, bajo la óptica del llamado «giro a la izquierda», 3) las perspectivas que se abren en Venezuela tras el nuevo triunfo de Hugo Chávez y sus anuncios de profundización revolucionaria, comenzando por los efectos de la nueva ley «habilitante» que le ha otorgado plenos poderes legislativos al comandante Chávez, 4) la coyuntura en Cuba y las perspectivas de sucesión o transición que se abren a partir del alejamiento «temporal» de Fidel Castro del poder, 5) el estado de los procesos de integración regional después de un año de fuertes tensiones bilaterales y subregionales, partiendo del fuerte impacto provocado por la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y 6) la evolución de la coyuntura económica, con especial atención al sector energético. Igualmente, este trabajo abordará algunas cuestiones relacionadas con el estado de los intereses españoles en la región, tanto en lo que supone los intereses políticos y culturales, como los económicos, con especial referencia a las inversiones españolas en los principales países de América Latina.

## LOS PROCESOS ELECTORALES

Como ya se ha dicho, 2006 fue un año de intensa actividad electoral en buena parte de América Latina y mucho más si añadimos las dos elecciones celebradas en diciembre de 2005 (en Bolivia y Chile). A estos dos comicios hay que añadir las elecciones presidenciales de 2006 en Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Nicaragua, Perú y Venezuela. De este modo se votó en once países: dos del Cono Sur (Brasil y Chile), los cinco de la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), dos de América Central (Costa Rica y Nicaragua), más México y Haití. Como bien señala Daniel Zovatto en su informe electoral para el Latinobarómetro 2006 (1), nunca antes se había votado tanto y de forma tan simultánea en América Latina. El precedente más cercano puede ser el de 1989, cuando hubo elecciones presidenciales en nueve países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay. En 1994, se realizaron ocho elecciones de esta naturaleza: Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Sin embargo, en ninguno de los dos casos anteriores las expectativas eran tan grandes como las existentes en 2006. En líneas generales, la amplia sucesión de elecciones cele-

---

(1) Ver «Balance electoral 2005 – 2006», en «Informe Latinobarómetro 2006», en [http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006\\_01.pdf](http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006_01.pdf).

bradas a lo largo y a lo ancho de toda América Latina en las tres últimas décadas nos habla claramente de la normalización electoral producida en la región y si bien las elecciones por si mismas no permiten calificar la naturaleza y la índole de las democracias latinoamericanas, son un factor que no debe perderse de vista bajo ningún concepto.

El conjunto de todos los procesos electorales desarrollados en el último año, ha permitido trazar un nuevo mapa político de América Latina, que está cruzado por las contradicciones y los matices, las luces y las sombras, todo lo cual impide extraer fáciles y rápidas conclusiones acerca de lo que allí sucede. Sin embargo, a la luz de los resultados obtenidos se pueden componer algunas notas generales, como las anotadas a continuación, que intentaremos permitan establecer una serie de pautas para comprender mejor lo que sucede en el conjunto de América Latina, más allá de las grandes dificultades existentes para generalizar al respecto.

La primera nota a resaltar es la normalidad de la mayor parte de las elecciones realizadas entre diciembre de 2005 y fines de 2006, pese al carácter muy competido de algunas de ellas y al cerrado escrutinio en algunos casos concretos. Si bien Costa Rica y México tuvieron los escrutinios más dramáticos, por el escaso margen que separaba a los dos candidatos en disputa, éstos fueron resueltos de manera muy distinta en uno y otro caso. Mientras en Costa Rica los vencidos terminaron acatando de forma absoluta el resultado de la elección y la legalidad institucional vigente, en México, la nota dominante, a la vez que negativa, fue el llamado a la rebeldía realizado por Andrés Manuel López Obrador desde el mismo momento en que en la noche electoral se hizo pública la noticia de su derrota. En realidad, ésta fue la noticia más desestabilizadora de todas aquellas vinculadas al intenso calendario electoral de 2006.

También hay que mencionar la consolidación de los procesos electorales en la región, con lo que eso supone para el mantenimiento de los distintos procesos democráticos de América Latina. Desde esta perspectiva, un indicador interesante es el de la participación popular en los comicios. Como no podía ser de otra manera, las cifras de participación aumentaron en algunos países y disminuyeron en otros. En cuatro casos (Colombia, Costa Rica, México –un 5%– y Nicaragua) la afluencia a las urnas disminuyó en relación a las elecciones anteriores. Al mismo tiempo, se produjeron aumentos de participación en otros cuatro países (Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela –un 18,8%–). De este modo, se puede observar un leve aumento en los niveles de participación regional, que pasaron de un 69,94%, en el período 1978-2004, a un 70,18 en los años 1978-2006.

En los últimos años, se ha reforzado la tendencia favorable al claro predominio de la segunda vuelta en las elecciones presidenciales en América Latina. En estos momentos, dicho mecanismo está implantado en 13 de los 18 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay). Sin embargo, en 2006 sólo en tres de las ocho elecciones disputadas bajo el sistema de doble vuelta (Brasil, Ecuador y Perú) hubo que recurrir al *ballotage*, al no alcanzarse las mayorías fijadas por las diferentes leyes electorales. Sin embargo, en este punto, como en tantos otros referidos a los sistemas políticos latinoamericanos, la casuística es muy grande y no en todos los casos es necesario conseguir más del 50% de los votos válidamente emitidos para evitar la segunda vuelta, como muestran los casos de Nicaragua y Costa Rica. También hay que recordar que en Ecuador y Perú, quienes finalmente se terminaron imponiendo (Rafael Correa y Alán García) fueron los que quedaron segundos en la primera vuelta. El sistema a doble vuelta tiende a reforzar los componentes presidencialistas de los sistemas políticos latinoamericanos, ya que otorga a los presidentes triunfantes en la segunda vuelta un plus de legitimidad del que inicialmente carecen y debilitan la posición de parlamentos controlados por la oposición. Quizá el caso del Ecuador sea uno de los más claros. Pese a que Rafael Correa no ganó en la primera vuelta, donde sólo obtuvo algo menos del 23% de los votos, el nuevo presidente se cree con la legitimidad y el respaldo popular suficientes como para impulsar un profundo proceso de refundación nacional, comenzando por la reforma constitucional, con miras a impulsar la construcción del socialismo del siglo XXI. Lo lamentable de éste, y otros casos similares, es el olvido de las enseñanzas de la experiencia chilena después de la victoria electoral de Salvador Allende, en la década de 1970.

Otra de las tendencias que se están confirmando es la deriva a favor de la reelección del candidato presidente que se presentaba a los comicios, como ocurrió con Lula da Silva en Brasil, Hugo Chávez en Venezuela y Álvaro Uribe en Colombia, aunque en este caso fue necesario modificar la Constitución vigente. Esto último también confirma otra de las recientes modas políticas latinoamericanas, la de la modificación de las Constituciones en vigor para permitir la reelección del presidente en ejercicio del poder, lo que en algunos casos se complementa con la tendencia a apostar por procesos constituyentes de carácter refundacional (los procesos de Bolivia y Ecuador apuntan en ambos sentidos y ya se está hablando en Nicaragua de la opción reeleccionista). Esta tendencia se ve complementada con el triunfo de algunos ex presidentes, allí donde fue



posible, como ocurrió con Oscar Arias en Costa Rica, Alán García en Perú y Daniel Ortega en Nicaragua. Esta situación ha limitado los efectos de la alternancia, que sólo se materializó en algunos países (Ecuador con Alfredo Correa, Nicaragua con Daniel Ortega o Perú con Alán García), aunque con características muy disímiles en todos estos casos.

## **LA SITUACIÓN POLÍTICA Y EL GIRO A LA IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA**

Pese a la insistencia de ciertos análisis al respecto, no se puede concluir de forma concluyente en que el balance general del proceso político regional sea la consolidación de un supuesto giro a la izquierda iniciado algunos años atrás. En primer lugar, la sintonía entre todos los países teóricamente englobados en la etiqueta de contar con gobiernos izquierdistas dista mucho de ser total, como se ve en la relación bilateral entre Argentina y Uruguay, ambos países teóricamente gobernados por la izquierda, pero que mantienen un serio diferendo por la construcción en terrenos uruguayos de dos fábricas de pasta de celulosa. Prueba de la crispación existente es el bloqueo, en la parte argentina, de los puentes que comunican a los dos países por vía terrestre, así como el insólito gesto del gobierno del presidente Kirchner de acudir ante el Tribunal Internacional de La Haya para resolver un conflicto que el propio Mercosur ha sido incapaz de hacerlo.

Segundo, la existencia de distintas sensibilidades entre las izquierdas gobernantes, más allá del hecho importante que en algunos casos éstas gobiernan en coalición con otros partidos de centro o de centro derecha (Chile y su Concertación entre socialistas y demócrata cristianos es el ejemplo más claro, aunque no el único), a lo que se suma, en bastantes países, la ausencia de mayorías parlamentarias suficientes para respaldar al oficialismo gobernante. Por último, la creciente insatisfacción del gobierno brasileño con algunas de las últimas medidas radicales del gobierno venezolano, como la deriva nacionalizadora del régimen en algunos sectores económicos, como las comunicaciones, la energía o, inclusive, los medios de comunicación. Por eso, no son casuales algunas filtraciones a la prensa de ciertos dichos del presidente Lula en respaldo de las libertades individuales y de la democracia.

De las elecciones celebradas entre fines de 2005 y 2006 podemos englobar dentro del concepto izquierda a: Bolivia (Evo Morales), Brasil (Luiz

Inácio Lula da Silva), Chile (Michelle Bachelet), Costa Rica (Oscar Arias), Ecuador (Alfredo Correa), Nicaragua (Daniel Ortega), Perú (Alán García) y Venezuela (Hugo Chávez). Por el contrario, en Colombia (Álvaro Uribe) y México (Felipe Calderón), los presidentes electos pueden ser englobados dentro de la derecha o del centro derecha. Estos gobiernos, más algunos de los ya existentes en la región (como el argentino, el uruguayo o el panameño) suelen incluirse en el concepto izquierda. Con todos ellos se puede intentar alguna clasificación al respecto. En realidad, se puede identificar un primer grupo de países caracterizados claramente por sus políticas populistas, o neopopulistas según algunas definiciones más recientes, encabezados por Venezuela; un grupo en el que también se integran Bolivia y Ecuador. Con Nicaragua, pese a algunas declaraciones y actos del actual presidente, Daniel Ortega, como la vinculación de su país a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), todavía es pronto para ver la definitiva orientación del nuevo gobierno sandinista, que podría inclinarse más a favor de la integración centroamericana, aunque la mayor parte de sus actitudes, su desprecio por las instituciones y la concentración de poder en sus manos y las de su esposa, Rosario Murillo, hacen presumir un mayor alineamiento con Chávez y una clara deriva populista. Todos estos países cuentan con el entusiasta apoyo de Cuba, que ve en ellos la gran posibilidad de romper el ostracismo a que se vio confinado durante muchos años. Ahora bien, el principal motivo del apoyo de Fidel Castro al proyecto bolivariano de Hugo Chávez es la entrega de casi 100.000 barriles de petróleo diarios, a precios subvencionados y a cambio de la presencia de médicos e instructores deportivos cubanos. Sin embargo, en algunos círculos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias cubanas, caracterizadas por su fuerte nacionalismo, la creciente influencia venezolana no es recibida con buenos ojos, si bien no hay manifestaciones públicas y rotundas en este sentido.

Por otro lado, tenemos a un grupo de países, encabezados por el Brasil de Lula, el Chile de la Concertación y el Uruguay de Tabaré Vázquez, con presidentes que se pueden definir como social demócratas, o de una izquierda modernizadora y partidaria del mercado, aunque en el caso de Brasil y Chile las alianzas de gobierno sean bastante amplias. No casualmente, estos tres países cuentan con los sistemas de partidos y los sistemas políticos más estables e institucionalizados de toda la región. Junto a ellos se alinean otros países, entre los que se cuentan Panamá y Perú. Quedan algunos casos de más difícil clasificación, entre los cuales destacan la Argentina de Néstor Kirchner y el gobierno colorado de Nicanor Duarte Frutos en Paraguay. El caso más polémico es el

de Kirchner, a quienes muchos analistas definen como un político de izquierdas, si bien lo que más claramente ha definido su acción de gobierno ha sido un fuerte nacionalismo económico y una creciente intervención del Estado en la actividad económica, como refleja, aunque no sólo, la lucha contra la inflación y la creciente dependencia financiera de Venezuela. Por eso, si algún adjetivo le cabe a Kirchner y a su gobierno es el de peronista.

Ahora bien, más allá de las disquisiciones hechas entre gobiernos populistas o neo populistas, por un lado, y social demócratas o socialistas modernizantes, por el otro, al final de cuentas lo que termina siendo relevante es el grado de alineación con el proyecto bolivariano de Hugo Chávez. En este sentido, se puede decir que desde las elecciones bolivianas, con el triunfo de Evo Morales, hasta los comicios de Ecuador y Nicaragua, el inicial eje Caracas-La Habana ha sumado tres aliados más. Descontado el caso de Morales, con un sometimiento importante a las directrices venezolanas, queda por ver el rumbo que seguirán Ecuador y Nicaragua. Sin embargo, a la vista de lo ocurrido en el acto de toma de posesión de Daniel Ortega en Managua y de la gira del primer ministro iraní Mahmud Ahmadineyad a Ecuador y Nicaragua, una gira posiblemente organizada por la diplomacia venezolana, resulta bastante predecible la orientación de los dos nuevos gobiernos latinoamericanos.

Una cuestión importante es si el gobierno de Chávez podrá seguir destinando un volumen importante de recursos para sostener económicamente a sus más incondicionales aliados. Tras los 100.000 barriles diarios de petróleo que llegan a Cuba y las ayudas a Bolivia, la duda es cuánto queda para Ecuador y Nicaragua. En este sentido, el acuerdo entre Venezuela e Irán, que crea un fondo de 2.000 millones de dólares para cooperación en terceros países de África y América Latina parece aclarar un poco el panorama, aunque de momento encontramos un buen número de promesas y pocos actos concretos de la mano de la diplomacia venezolana. Fuera de este núcleo bolivariano, que tiene un primer círculo en el TCP (Tratado de Comercio de los Pueblos), firmado por Bolivia, Cuba y Venezuela; encontramos al ALBA, que ha recibido las recientes adhesiones de Nicaragua y Ecuador.

Por eso, es importante ver qué es lo que harán los otros gobiernos englobados dentro de la izquierda regional y que tienen una conducta menos confrontacional con Estados Unidos, comenzando por Brasil, pero siguiendo por Chile, Uruguay, Perú, Costa Rica, Panamá y, en menor medi-

da, Argentina, que últimamente se ha caracterizado por un discurso ambiguo que ha intentado navegar entre dos aguas, entre mantener abiertos ciertos compromisos con Estados Unidos y su entusiasmo y dependencia financiera por la Venezuela bolivariana. A la vista de lo ocurrido en 2006, habrá que seguir muy de cerca el estado de las relaciones bilaterales entre Brasil y Venezuela, ya que más allá de las buenas palabras de respaldo mutuo entre los dos países, se desarrolla una lucha sorda por el liderazgo regional, que sin duda irá en aumento a partir del ingreso de Venezuela en el Mercosur. Desde esta perspectiva, la idea desarrollada hace dos años atrás de que los procesos de integración regional avanzarían de forma decidida a partir de la convergencia política e ideológica de buena parte de los gobiernos de la región, especialmente en América del Sur, se ha demostrado claramente impropcedente.

Por último, no debe olvidarse el componente étnico en la lucha política regional. En este sentido, el gobierno boliviano de Evo Morales hace gala de su indigenismo, e inclusive convoca en su defensa a las milicias paramilitares de los «ponchos rojos» de Omasuyos. Por eso, resultará interesante ver cómo se cierra la propuesta de estado plurinacional y multiétnico elevada por el partido gobernante en Bolivia, el MAS (Movimiento al Socialismo), a la Asamblea Constituyente, aunque las señales que envía el gobierno boliviano no son nada tranquilizadoras. En Ecuador también encontramos una creciente movilización indigenista, aunque los resultados de la elección presidencial de 2006 fueron bastante mediocres para las opciones que defendían estos puntos de vista. Mientras en Perú y México, los movimientos indigenistas son más débiles y tienen más claros los límites del sistema político nacional, en Bolivia y Ecuador encontramos una deriva que podría terminar en planteamientos totalmente contrarios a las libertades democráticas y con serias amenazas a los valores de la ciudadanía política. Un claro precedente en esta línea es la iniciativa del gobierno boliviano de equiparar a la justicia nacional con la comunitaria, algo preocupante si se tiene en cuenta que los jueces no están sometidos a ningún tipo de control institucional, que no hay leyes escritas, que la presunción de inocencia no existe, que la figura de la apelación es inexistente y que, inclusive, están contemplados los castigos corporales. En Guatemala, la presentación de Rigoberto Menchú como candidata para las próximas elecciones presidenciales abre un gran interrogante consistente en ver cómo votarán los sectores populares del país, inclusive los indígenas. No debe olvidarse que algunos grupos indígenas y ciertos dirigentes del mismo origen se manifestaron rotundamente contrarios a su candidatura.

## VENEZUELA: LA PROFUNDIZACIÓN DE LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA

Desde el mismo momento en que se tuvo conocimiento de la magnitud del triunfo electoral del oficialismo en Venezuela, la situación ha alcanzado unos picos de tensión desconocidos en los últimos meses. De acuerdo con el reelecto Hugo Chávez, su nuevo período de gobierno va a estar marcado por la profundización del proceso revolucionario teóricamente iniciado con su llegada al poder y que debería desembocar en la creación del Partido Socialista Unificado de Venezuela (PSUV) y en la construcción del socialismo del siglo XXI. A partir del capital político acumulado en los últimos años, expresado de forma contundente en el 63% de los votos obtenidos en la elección presidencial de diciembre de 2006, Chávez se plantea seguir avanzando en el proceso revolucionario bolivariano iniciado tras su llegada al poder en 1998. Pese a las grandes indefiniciones teóricas y de contenido en todo lo referente al programa de la revolución, y a la necesidad de clarificar ciertas cuestiones pendientes, el programa esbozado por el presidente venezolano no deja de ser preocupante y hace pensar en una importante deriva autoritaria, materializada en la ley «habilitante» que le otorga amplios poderes legislativos durante 18 meses.

Entre las principales medidas anunciadas para el futuro inmediato, destacaban las de permitir la reelección indefinida (lo que requerirá la correspondiente reforma constitucional); la construcción del partido único bolivariano, el citado PSUV, que de momento sólo afectará a los partidarios del oficialismo, aunque nunca se sabe si en este aspecto se querrá seguir finalmente el modelo cubano que no deja lugar para la expresión de la oposición; y la nacionalización de una serie de sectores estratégicos, como el de la energía (incluyendo gas y electricidad) y las telecomunicaciones, procesos que comenzaron con la adquisición de las empresas de electricidad y telefonía: la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV), privatizada en 1991, y la Compañía de Electricidad de Caracas. Así pagó a Verizon Communications por su paquete accionario del 28,51% de CANTV algo más de 570 millones de dólares y 739,26 millones de dólares por el 82,14% de la compañía de Electricidad de Caracas. También están previstas otras iniciativas, como la de acabar con la autonomía del Banco Central, llamar al orden (nacionalizar) a las empresas petroleras internacionales que en la franja del Orinoco esperan explotar crudos ultra pesados o iniciar una reforma educativa que les permita a los niños y a los jóvenes venezolanos diferenciar claramente las ventajas

del socialismo de raíz bolivariana frente a las deformaciones del imperia-  
lismo neoliberal. Más recientemente, tras el anuncio de que la inflación ha-  
bía subido en enero un 2% y otro 1,4% en febrero, lo que presupone un  
panorama bastante sombrío para el resto del año si la tendencia alcista se  
mantiene (en los últimos 12 meses el aumento fue del 20,4%), presentó  
una gran ofensiva estatal en el control de los precios, que supone la na-  
cionalización de empresas productoras y comercializadoras de alimentos,  
así como la amenaza de prisión para quienes acaparen productos de pri-  
mera necesidad.

Con el fin de poder llevar delante de una forma contundente tal cúmulo  
de objetivos, el presidente Chávez ha recordado a sus seguidores la ne-  
cesidad de tener las manos libres, de modo de poder gobernar sin inter-  
ferencias de ningún tipo. Esto requiere, una vez más, como ya ha habido  
ocurrido en 1999, una ley «habilitante» que le confiera plenos poderes. En  
este punto resulta bastante sintomático que un presidente que controla  
totalmente a su Parlamento, donde prácticamente no hay ni rastros de la  
oposición debido al harakiri cometido en su momento, necesite de pode-  
res casi dictatoriales para poder gobernar. Así se demuestra, o bien un  
desprecio casi absoluto por lo que el Parlamento significa, en línea con su  
frontal rechazo de la democracia representativa, o bien un desenfrenado  
deseo del ejercicio del poder, o bien ambas cosas a la vez. Sin embargo,  
no debe olvidarse que el proyecto debería completarse con una nueva re-  
forma constitucional, la segunda bajo el influjo de Chávez, que termine de  
diagramar lo que se entiende por poder popular.

Hasta ahora el avance del proyecto chavista se ha hecho sin mayores  
costos, más allá de la huelga petrolera y del fallido episodio del efímero go-  
bierno de Pedro Carmona en 2002. Habrá que ver, en la situación que se  
abre, si el respaldo se mantiene incólume. Por otro lado, hay dos límites que  
habrá que ver cómo funcionan y evolucionan en el futuro inmediato. Por un  
lado el económico, y la emergencia de algunos nubarrones, como la infla-  
ción y el tipo de cambio. Por el otro, la gestión del gobierno y la disponibi-  
lidad del capital humano necesario como para profundizar el proyecto revo-  
lucionario. Recuérdese que en 2006 los precios aumentaron un 17%, y,  
como ya se señaló un 2% en enero último, aunque los alimentos crecieron  
un 4%. Lo más preocupante es que comienza a haber serios problemas de  
abastecimiento en algunos productos de primera necesidad. En lo referen-  
te al tipo de cambio, si bien existe un tipo de cambio fijo, establecido en  
2.150 bolívares por dólar desde febrero de 2005, en el mercado paralelo la  
cotización de la divisa norteamericana se disparó recientemente por encima

de los 5.000 bolívares por dólar. De momento la situación económica sigue ofreciendo lecturas positivas. En 2006 el PIB creció un 10,3% y las reservas del Banco Central han superado los 35.000 millones de dólares. Las actividades que tuvieron los mayores aumentos en el valor agregado bruto no petrolero fueron las instituciones financieras y de seguros (37%); construcción (29,5%); comunicaciones (23,5%); comercio y servicios de reparación (18,6%); y servicios comunitarios, sociales y personales (14,8%).

La «revolución bolivariana» se presenta como una necesaria confluencia entre el pueblo y sus fuerzas armadas. A esto se suma el desarrollo de la doctrina de la guerra asimétrica como respuesta a una potencial invasión de Estados Unidos, un tema permanentemente aireado por las autoridades venezolanas. El corolario de ambas cuestiones pasa por un claro proceso de rearme de la Fuerza Armada Nacional (FAN), con una cifra de gasto en adquisición de armamentos, en 2005, superior a los 2.200 millones de dólares.

Ante los crecientes problemas por adquirir armamento en sus fuentes tradicionales de aprovisionamiento, comenzando por los EEUU, el comandante Chávez decidió mirar a Rusia, China y otros proveedores alternativos. Los acuerdos de armamento con Rusia se impulsaron tras el viaje del presidente venezolano a Moscú en noviembre de 2004, que tuvo sus frutos en marzo de 2005 con la compra de 100.000 fusiles de asalto Kalashnikov AK 103 y AK 104 para reemplazan los FAL belgas que cuentan con más de 50 años de operatividad en la FAN. El acuerdo también incluía 15 helicópteros: seis MI-17 de transporte, ocho MI-35 de ataque y un MI-26 de transporte. En julio de 2006, Moscú y Caracas firmaron un nuevo acuerdo en esta materia, tras una nueva visita de Hugo Chávez a Rusia. El nuevo contrato incluye el suministro de 24 cazas Sukoi-30 MK2, que sustituirán a los F-16 (adquiridos hace más de 20 años por Venezuela), y que costarán casi 1.500 millones de dólares. También incluye 54 nuevos Mi-35 con capacidad de combate, cuyo precio sumaría otros 250 millones de dólares. A estos nuevos materiales hay que añadir la futura producción en Venezuela de fusiles Kalashnikov y sus respectivas municiones, por valor de 200 millones de dólares, con la puesta en marcha de una instalación industrial para su fabricación en la localidad de Maracay. Esta tendencia hacia el rearme se ha visto reforzada con el anuncio de la adquisición de tres submarinos no nucleares de cuarta generación (2).

---

(2) CARLOS MALAMUD y CARLOTA GARCÍA ENCINA, «¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?», DT 31/2006 del Real Instituto Elcano, <http://www.realinstituto-elcano.org>



La buena noticia en Venezuela fue la reaparición de la oposición, después de su hibernación tras la derrota en el referéndum revocatorio de 2004 y, especialmente, tras su desesperada apuesta por la abstención en las últimas elecciones legislativas. La campaña de Manuel Rosales demostró una seriedad considerable y queda ver si la experiencia puede dar lugar a un importante esfuerzo organizativo. Sin embargo, la oposición debe resolver algunas cuestiones importantes para poder presentarse como una verdadera alternativa de poder. Por un lado, acabar con las tendencias centrífugas en su seno, acallando, o limitando, a las voces más estridentes que apuestan por soluciones dramáticas al actual proceso político venezolano. Y también, definir claramente la cuestión del liderazgo de todas las fuerzas opositoras, ya que Rosales parece no haber satisfecho todas las expectativas depositadas en él.

## **LA SUCESIÓN EN CUBA**

La enfermedad de Fidel Castro planteó un insólito escenario para la transición en Cuba. Hasta entonces, todos los supuestos previstos por los analistas partían de la muerte de Castro y de la forma que podría adquirir la sucesión a partir de ese momento. Sin embargo, y pese a lo mucho que se ha clarificado la situación desde mediados de 2006, nos enfrentamos con una situación delicada que tiende a ralentizar, al menos en la actual coyuntura, los movimientos en pro de una mayor apertura del régimen. De este modo, tenemos a un Fidel Castro que si bien ha salido del primer plano de la escena pública y gubernamental, que ha dejado en el lugar de mando a su hermano Raúl y a otros destacados dirigentes revolucionarios, no por ello ha dejado de seguir incidiendo en la lucha política cotidiana. De este modo, se ha obstaculizado, por el momento y hasta una mayor clarificación de la situación, la emergencia de aquellos sectores que desde dentro del régimen estarían dispuestos a apoyar, en otras condiciones, posturas más aperturistas. Esta situación se manifiesta en el respaldo que están encontrando los sectores más inmovilistas del régimen y que se manifestó en la reaparición de viejos censores y represores en las pantallas de la televisión oficialista (la única existente). Sin embargo, no se debe olvidar que pese a todos sus inconvenientes la actual coyuntura es el punto de partida de una inevitable apertura en Cuba, que podrá demorar más o menos en función de las resistencias que encuentre y de los brotes de violencia incontrolados que puedan estallar.

Hasta ahora, el esquema de gobierno colegiado ideado por Fidel Castro está funcionando con total normalidad y sin que se hayan producido



desbordes populares de ningún tipo. El actual esquema de poder descansa en Raúl Castro, que no en vano era el ministro de la Defensa, y en los tres Comandantes de la Revolución: Ramiro Valdés, Juan Almeida y Guillermo García. Si bien Raúl no es Comandante de la Revolución, sí funciona como el *primus inter pares* respecto a los otros comandantes, pero no es el máximo líder. Bajo este grupo encontramos un segundo nivel con Carlos Lage, Ricardo Alarcón, Felipe Pérez Roque, y otros altos dirigentes, bastante más jóvenes que los anteriores.

En este esquema, todos aquellos directa, o indirectamente implicados en la tarea de gobierno, o integrantes del Partido Comunista de Cuba, o de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), evitan sacar los pies del plato. Esto hace que mientras Castro viva, esté al tanto de los acontecimientos e incida públicamente en ellos vía telefónica (sea a través de Venezuela o directamente), los enfrentamientos entre posibles bandos y posturas se sustancien por debajo de la mesa. Esto no impide que cada una de las distintas facciones enfrentadas, básicamente los aperturistas o chinos y los ortodoxos o talibanes tropicales, intenten ganar posiciones y ampliar sus bases de poder. Según el discurso oficial, éste está claramente concentrado en el Partido Comunista y en las FAR. Sin embargo, según algunos analistas, el verdadero poder está en el Ejército cubano, que es quién, no sólo tiene el monopolio de la violencia, sino también cuenta con importantes recursos económicos, a partir de su control de numerosas empresas, comenzando por el sector turístico. Mientras Castro viva, el régimen seguirá contando con un fuerte respaldo popular, con el cemento que cohesiona al gobierno y a la sociedad detrás de determinados objetivos. Sin embargo, la muerte de Castro acabará con todo esto de un plumazo y será necesario buscar nuevos mecanismos para que las autoridades que controlen el poder sigan siendo reconocidos por el pueblo. Uno de los puntos en discusión, a partir de ese momento, será el del mantenimiento de los logros revolucionarios y el mantenimiento de los logros acumulados por las elites en el ejercicio del poder. Junto al Partido y al Ejército hay otros actores relevantes que deberán ser analizados, como es la Iglesia, la oposición interna, el exilio de Miami y el gobierno de los Estados Unidos.

Frente a la situación creada en Cuba existen algunos interrogantes, algunos de ellos más próximos a los intereses españoles, como es el del papel que puede jugar España en una eventual transición en la isla, algo que resulta bien valorado por los responsables del tema en el Departamento de Estado, en Washington. Es evidente que si bien los intereses

españoles en Cuba no son tan importantes como los presentes en otros países, sí hay que tener en cuenta los fuertes lazos existentes entre las dos naciones, especialmente a partir del hecho relevante de la gran cantidad de cubanos que tienen lazos familiares con España. Por eso, las posibilidades de actuación de nuestra diplomacia no deben ser despreciadas, frente a otros actores iberoamericanos que tenderán a radicalizar la situación, como Venezuela, u otros que han perdido influencia en los últimos años, como México. En su momento, España impulsó el cambio en la posición común europea hacia Cuba, con el objetivo manifiesto de tomar posiciones frente a una eventual transición. Es de esperar que en su momento esta orientación dé sus frutos y que España pueda limitar los excesos y radicalismos en las posturas más extremas, tanto dentro del régimen como en el exilio de Miami. En este sentido, también son de agradecer los esfuerzos de la diplomacia española por reforzar los contactos con los grupos más importantes allí establecidos. Si bien las experiencias de la transición española no pueden ser automáticamente trasladados a Cuba, sí pueden ser un referente que debería ser tenido en cuenta.

La relación entre Cuba y Venezuela debe ser un punto a seguir con detenimiento, dada la importancia económica de la ayuda venezolana, que ha dado una gran bocanada de oxígeno al régimen castrista, pero también por el papel protagónico que quiere asumir Chávez tras la muerte de Fidel Castro, al buscar convertirse en el heredero de la Revolución Cubana. De alguna manera, la intervención telefónica de Fidel Castro en el programa radiofónico de Hugo Chávez, «Aló Presidente», sería una clara señal de a quien decide unirse como heredero en el campo de la «revolución latinoamericana». Sin embargo, en algunos núcleos de las FAR, caracterizadas durante años por su fuerte nacionalismo, el protagonismo de Chávez y su estilo populista no caen nada bien.

## **LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

Como se ha señalado más arriba, era un lugar común entre la mayoría de los dirigentes latinoamericanos, que la convergencia política e ideológica actualmente existente, el famoso giro a la izquierda, debía haber impulsado la integración regional. Sin embargo esto no ha sido así y algunos procesos, con la principal excepción, hasta el momento, del centroamericano, están pasando por agudas crisis. La Comunidad Andina de Naciones (CAN), recibió un duro golpe en el primer semestre del año con la sa-

lida de Venezuela. Y si bien finalmente Bolivia permaneció en el bloque y Chile se incorporó como observador, las cosas no han vuelto a la total normalidad. De forma simultánea a su salida de la CAN, Venezuela decidía incorporarse a Mercosur, y pese a que su membresía fue aprobada a toda velocidad, saltándose todos los plazos legales previamente establecidos por sus propios reglamentos, las cosas no van nada bien en el Mercado Común del Sur, que tiene que hacer frente a la rebeldía de los pequeños (Uruguay y Paraguay) contra los grandes (Argentina y Brasil) y, sobre todo, a la dura lucha entre Argentina y Uruguay por el tema de las papeleras. De forma simultánea, y con escasa coordinación entre ambos, Brasil y Venezuela impulsan el lanzamiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones, un proyecto ambiguo que se superpone a las ideas de ampliar el Mercosur, con las incorporaciones inmediatas, según los deseos de algunos, de Bolivia y Ecuador.

El proceso de integración en América Latina se enfrenta a una serie de problemas importantes, comenzando por la falta de liderazgo (ni Brasil ni México asumen claramente su papel y Venezuela, el único que está dispuesto a asumir los costes del liderazgo, padece una falta de entidad al respecto bastante preocupante), pero también al exceso de retórica y de nacionalismo. Esto último impide a los países latinoamericanos ceder la menor cuota de soberanía a efectos de poder construir los necesarios órganos supranacionales capaces de estimular avances importantes en los procesos de integración regional y subregional. En este punto vale la pena preguntarse si la política exterior venezolana, teóricamente inspirada en el discurso bolivariano y en la integración regional, es un elemento que estimula la integración o, por el contrario, la dificulta todavía más, al dividir, de forma cada vez más profunda, a los países de la región. En este sentido, hay algunos hechos importantes, como su salida de la CAN o las manifestaciones del comandante Chávez de que si el Mercosur no se reorientaba en la senda de una mayor integración social y política, desde una perspectiva bolivariana, no tendría ningún inconveniente en acabar con el Mercosur.

Tampoco debe olvidarse que en estos momentos, cuando más se habla de la integración regional, han aflorado un gran número de conflictos bilaterales, inspirados en acontecimientos de los más diversos. Y si bien ninguno de estos conflictos derivará en un enfrentamiento armado o en un choque importante entre los países implicados, su existencia evidencia las graves fallas del proceso integracionista y la falta de definición de objetivos claros y de mecanismos adecuados para avanzar en este terreno.

## LA ECONOMÍA

Desde una perspectiva macroeconómica la situación es óptima y asistimos a una serie de elementos que han estado ausentes en los últimos 30 años. 2006, con una estimación global de la CEPAL del 5,3% (3), se trata del tercer año de crecimiento consecutivo a unas tasas bastante reseñables y, lo que es tanto o más importante, todos los países están creciendo al mismo tiempo, si bien a tasas diferentes. Por arriba destacan Venezuela (10.3%) y Argentina (8,5%), aunque no se debe olvidar las tasas importantes de Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay, todas superiores al 6%. Un caso especial es el de Cuba, cuyas autoridades hablan de una tasa de crecimiento del 12,5%, una cifra que suscita dudas entre muchos analistas debido a los peculiares métodos de cálculo de las autoridades económicas cubanas. En el otro extremo destaca Brasil, con una tasa inferior al 3%, que es sólo superior a la de Haití, aunque sus posibilidades de futuro son buenas, especialmente después de la formulación del PAC (Plan de aceleración del crecimiento), presentado por el presidente Lula al comienzo de su segundo mandato. Pero esto no es todo. Hay otros datos importantes que merecen ser considerados, como el hecho de que el crecimiento se está produciendo con estabilidad económica y financiera, con un aumento en las reservas de divisas en poder de los Bancos centrales, con una mayor inclusión social debido a algunas de las políticas públicas que se implementan en pro de los más desfavorecidos y con una mayor integración internacional de la mayor parte de las economías regionales. Con todo, lo más importante es que todos estos procesos tienen lugar en un contexto marcado por el predominio de regímenes democráticos.

Pese a este cuadro tan optimista, estimulado básicamente por el crecimiento de la demanda externa, principalmente la asiática, no sería conveniente olvidarse de la gran vulnerabilidad histórica de América Latina frente a las crisis externas, especialmente los tan temidos shocks monetarios. De ahí que sea importante preguntarse qué es lo que están haciendo en la actualidad los diferentes gobiernos de la región para evitar un impacto futuro, provocado por una caída en los precios de las materias primas, o un empeoramiento en la gestión del abultado déficit fiscal de los Estados Unidos o una escalada imparable de los precios del petróleo. En este sentido,

---

(3) Comunicado de prensa de la CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe), del 14/XII/2006, <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/9/27579/P27579.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xml>.

se ve con preocupación que muy pocos países de la región apuestan claramente por políticas anticíclicas. Quizás Chile sea la principal excepción y Venezuela el caso más flagrante de dilapidación del crecimiento actual.

Como se ha señalado más arriba, en buena medida el crecimiento de América Latina se sustenta en su apertura exterior y en sus mayores exportaciones, ligadas al crecimiento económico internacional y a la fuerte expansión de la demanda de China e India, todo lo cual ha empujado claramente al alza a los precios de las materias primas, especialmente los minerales, comenzando por el petróleo, y los alimentos. Esta coyuntura externa tan favorable provocó un aumento del 8,4% en el volumen de las exportaciones y un 21% en su valor, así como el crecimiento de los precios de los principales productos de exportación. Esta realidad tan positiva se vio acompañada de una evolución favorable de los términos reales de intercambio (un 7% en 2006), que permite vender más caras las materias primas (energéticas y no energéticas) pero a la vez comprar más baratos todos aquellos productos que demandan las economías latinoamericanas (bienes de equipo y productos de consumo), gracias al mayor crecimiento económico. Sin embargo, como no podía ser de otra forma, el impacto de la evolución positiva de los términos de intercambio ha sido desigual en las distintas regiones latinoamericanas. Según la CEPAL, entre la década de 1990 y 2005 los términos de intercambio se revalorizaron un 31% en América del Sur, pero sólo un 10,3% si descontamos Venezuela y Chile, grandes productores y exportadores de petróleo y cobre. México, por su parte, aumentó un 22%, mientras América Central bajaba un 11,8%.

En líneas generales el crecimiento ha sido acompañado de una baja inflación, generalmente por debajo de los 2 dígitos. La inflación promedio regional continuó su tendencia descendente y en 2006 probablemente haya sido del 3,9%, según la CEPAL, frente a un 6,1% en 2005, un 7,7% en 2004, 8,5% en 2003 y 12,1% en 2002. Las mayores excepciones de 2006 han sido Venezuela, con un 17% y Argentina, con un 9,8%, casi en el límite del tan temido 10% y que llevó al gobierno de Néstor Kirchner a un intervencionismo excesivo en su lucha contra la inflación. Junto a esta evolución favorable de la inflación, también observamos la incidencia positiva de un déficit público contenido y un descenso de la prima de riesgo de la deuda soberana a sus mínimos históricos, todo lo cual ha empujado a la baja a las cifras de riesgo país.

El aumento de las exportaciones también ha permitido que la relación deuda externa/exportaciones, o incluso deuda externa /PIB, comenzara a

caer de una forma sostenida a lo largo de 2006. Paralelamente, la mayor parte de los países ha aumentado sus reservas en divisas internacionales (tanto en dólares como en euros). A diferencia de otros períodos, los ingresos fiscales han crecido más que el gasto, hay disciplina fiscal, si bien no se han emprendido, por lo general, las reformas tributarias necesarias para un adecuado funcionamiento del Estado, que suele carecer de los recursos necesarios para desarrollar las políticas públicas que mejoren la situación de la población. Pese a las grandes resistencias suscitadas, se puede afirmar que en buena medida, las enseñanzas del llamado Consenso de Washington han dado sus frutos. Es más, si algo ha distinguido hasta ahora a los actuales neopopulismos de los populismos de los años 50 y 60 del siglo pasado ha sido su mayor preocupación por la disciplina fiscal y el orden macroeconómico. Por tanto, como veremos más adelante, habrá que fijarse en la microeconomía para detectar algunos de los problemas actuales de América Latina.

En relación con la deuda, otro dato importante es que también aumenta la proporción de deuda a tasa fija y en moneda nacional, especialmente después de algunas operaciones de reestructuración de la deuda realizada por algunos países de la región. Éste ha sido el caso de Argentina, que al igual que Brasil también ha cancelado la deuda que tenía con el FMI, por entender el presidente Kirchner que de ese modo, la política económica de su gobierno se vería libre de las influencias del Fondo. En su lugar, Kirchner ha elegido endeudarse con Venezuela, que ya ha comprado bonos por un importe cercano a los 4.000 millones de dólares, pese a tener que pagar unos tipos de interés superiores a los que le cobraba el FMI.

La inversión, formación bruta de capital fijo, crece a buen ritmo, especialmente en América del Sur, aunque todavía es claramente insuficiente para las necesidades de la región. Entre otras cuestiones, se puede observar como la Inversión Extranjera Directa (IED) se ha vuelto más selectiva y responde a las diversas coyunturas nacionales: estabilidad política, pero especialmente al clima de negocios y la seguridad jurídica. Por eso, no es de extrañar que los principales receptores de IED en América Latina sean Brasil, México y Chile, mientras que Argentina, Bolivia y Venezuela han visto una importante ralentización en la llegada de inversiones extranjeras. En toda América Latina la tasa de crecimiento de la IED en 2005 fue de sólo el 3%, una cifra muy por debajo de la registrada en 2004. También hay que tener en cuenta que las tasas de crecimiento más elevadas de IED en las regiones en desarrollo se registraron en Asia occidental

(85%) y en África (78%), donde alcanzaron niveles sin precedentes, 34.000 y 31.000 millones de dólares, respectivamente.

Si bien en 2004 la mejora en la llegada de la IED fue generalizada, en 2005 la IED fue mucho más selectiva y varió según la situación de los países y las subregiones. Si las entradas a América del Sur aumentaron un 20% (45.000 millones de dólares), en América Central y el Caribe, con independencia de los paraísos fiscales, se mantuvo el mismo nivel (23.000 millones). En América del Sur los mayores incrementos se registraron en países andinos como Colombia (227%), Venezuela (95%), Ecuador (65%) o Perú (61%), y también en Uruguay (81%). La IED a Argentina creció levemente (9%), se redujo en Brasil y Chile (en un 16 y un 7% respectivamente), aunque siguió siendo importante. En América Central y el Caribe las entradas disminuyeron ligeramente en México (un -3%) y aumentaron en otros países, salvo en Cuba, Nicaragua y Honduras. En toda América Latina fueron Brasil y México los principales receptores de la IED, con el 17 y el 15%, respectivamente, del total.

Otro dato importante en lo relativo al ingreso de divisas en los diferentes países de la región es el de las remesas de emigrantes, que en 2006 superaron los 60.000 millones de dólares, una cifra comparable a la IED recibida en el mismo período. En 2005, las remesas supusieron 53.600 millones, el 2,3% del PIB (el 10,4% del PIB de América Central, el 5,8% del Caribe y el 2,7% de México). Aquí la gran cuestión, la pregunta del millón, es cómo convertir parte de estas remesas en inversiones productivas, aunque en los últimos años, gracias a ella, la pobreza se ha reducido un 3%, pasando del 28 al 25%.

El crecimiento sostenido de los últimos años ha permitido el aumento del PIB per capita y una reducción de la pobreza y la extrema pobreza, aunque el ritmo de las variaciones depende mucho de las distintas realidades nacionales. No se puede decir algo tan concluyente respecto a la desigualdad, que continúa siendo uno de los problemas más acuciantes de toda la región. Brasil, sin embargo ha conocido una mejora sustancial del índice Gini, si tenemos en cuenta los dos períodos de Fernando Henrique Cardoso y el primero de Lula. Sin embargo, hay algunos analistas que apuntan a que la mejora obtenida en Brasil en los últimos cuatro años se debió más a un mayor empobrecimiento de los sectores medios que a una mejora sustancial de los grupos de peores ingresos. De todas maneras, es innegable que el crecimiento ha influido de un modo destacado en el mercado de trabajo y provocado



disminuciones sustantivas del paro. En el caso concreto de Brasil, si el país logra crecer durante algunos años a tasas superiores al 4%, en parte debido al PAC, se podrían lograr mejoras sustanciales en la lucha contra el desempleo.

Pese a crecer a un buen ritmo, comparado con su pasado inmediato, América Latina no está creciendo tanto si lo comparamos con el resto del mundo. Por eso, el gran interrogante es si, con la actual coyuntura y los actuales precios de las materias primas, América Latina podría crecer mucho más de lo que lo está haciendo hasta ahora. De momento lo que se observa es que la región está creciendo menos que el conjunto de los países en vías de desarrollo. En parte esto se debe al menor crecimiento de las dos mayores economías de la región (México y Brasil), pero no sólo. América Latina está creciendo, obviamente, menos que China, India y el resto del Asia suroriental, pero también crece menos que los países emergentes de la Europa Oriental o incluso que África, algo que sucede por primera vez en la historia. Por eso es importante ver por qué América Latina crece menos que sus competidores más directos y qué es lo que haría falta para crecer a tasas más fuertes.

Hasta ahora el énfasis se ha puesto en el plano macroeconómico, donde, como se ha visto, las cifras y las perspectivas son sumamente favorables. Sin embargo, también es necesario analizar con más detalle todo aquello que ocurre en el nivel microeconómico, lo que permitiría discriminar mejor entre aquellas economías que tienen mayores perspectivas de futuro de las que probablemente puedan verse sometidas a algunas tensiones en el medio plazo. En buena medida, como se ha señalado, hay algunas cuestiones importantes como todo aquello que rodea al buen funcionamiento de las instituciones y la seguridad jurídica, al mayor o menor estímulo al libre funcionamiento del mercado y a la inversión extranjera. Todo esto se relaciona con la cuestión del intervencionismo del Estado en la economía nacional. Desde esta perspectiva se puede decir que los países con peor desempeño en este sentido son Venezuela, Argentina y Bolivia, mientras que los mejores son Chile y Brasil. Por lo visto hasta ahora se puede afirmar que Ecuador y Nicaragua terminarán incorporándose al primer grupo.

Otra cuestión importante en este punto es el tema energético, dada la estrecha vinculación que ha tenido con la situación política. En el primer semestre de 2006 el famoso gaseoducto del Sur, que teóricamente iba a vincular a todo el subcontinente, fue uno de los grandes protagonistas de esta historia, junto con el proceso de nacionalización de los hidrocarbu-



ros en Bolivia. Éste último dio lugar a importantes roces, todavía no totalmente resueltos, entre Bolivia y Brasil, dada la delicada situación en que quedaba Petrobras, la empresa brasileña de hidrocarburos. Sin embargo, a la vista de la delicada situación en que quedaría el futuro energético en Bolivia, el gobierno de Evo Morales debió rectificar, aunque no lo hiciera públicamente, y en las negociaciones con las empresas, especialmente en la letra pequeña de los contratos finalmente firmados, las cosas se desarrollaron de otra manera. Sin embargo, no deja de impactar el siguiente dato: mientras las compañías multinacionales presentes en Bolivia piensan invertir en gas y petróleo en los próximos años 200 millones de dólares, en Brasil, incluido el aporte mayoritario de Petrobras, la inversión en sector será de 83.500 millones de dólares. Es evidente que en este punto la confianza de los inversores en el sistema político de uno y otro país, en la estabilidad y en la oportunidad de los negocios, algo tiene que decir, sumado al hecho importante de la clara apuesta del gobierno brasileño por estimular la inversión extranjera. Por eso, también hay que seguir de cerca la inversión en el sector de hidrocarburos en Venezuela, que de no crecer exponencialmente en los próximos años pueden llevar a PdVsa (Petróleos de Venezuela S.A.) a un verdadero cuello de botella.

## **ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA**

En todos estos años las empresas españolas se ha consolidado como uno de los principales inversores extranjeros en América Latina. Esta situación, sumada a los tradicionales lazos lingüísticos, culturales e históricos entre España y el conjunto de los países de la región, han convertido a nuestro país en el principal actor extra regional. Pese a sus limitaciones, la construcción de la comunidad iberoamericana ha colaborado en esta dirección. En estos momentos, ante la cercanía del inicio de las celebraciones de los bicentenarios de las independencias latinoamericanas (con la excepción de Cuba), estos lazos deben ser rescatados a fin de potenciar la presencia de España en América Latina.

En lo referente a la IED, España sigue siendo uno de los mayores inversores en la región, alcanzando un stock acumulado superior a los 115.000 millones de euros, aunque en 2005 la participación de la inversión española en el conjunto de los países de la región ha perdido peso relativo. En los últimos años, especialmente después de la crisis argentina de 2001, la IED española se concentró básicamente en tres países, Brasil,

México y Chile, mientras su comportamiento varió en los restantes como consecuencia de la evolución de la coyuntura política y económica. En lo referente a stock acumulado, los países donde hay una mayor presencia de la inversión española son Argentina (32.112 millones de euros), Brasil (25.985 millones), México (14.892 millones), Chile (10.606 millones), Perú (3.141 millones) y Colombia (3.080 millones). En 2005, los principales receptores de la inversión española fueron Argentina (2.103 millones de euros), Brasil (1.094 millones) y México (360 millones). En Argentina, uno de los problemas que retrajo la inversión española fue la negativa del gobierno argentino de actualizar las tarifas de algunos de los servicios públicos privatizados. Por eso, hay que tener presente que el panorama para 2007, año electoral en Argentina, donde se jugará bien la reelección de Néstor Kirchner, o bien la elección de Cristina Fernández de Kirchner, no son excesivamente mejores que las de los años anteriores.

En 2006 se realizó la Cumbre Iberoamericana de Montevideo, que supuso el estreno de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y de su Secretario General, Enrique Iglesias. En líneas generales el balance que se puede hacer de la Cumbre es de un optimismo moderado sobre el futuro del sistema, que arrastra en estos momentos muchos de los problemas que afectan al conjunto de la región y que son magnificados por las disputas entre los distintos países. Desde esta perspectiva, el futuro de la próxima Cumbre, que se celebrará en Santiago de Chile, aparece con algunas amenazas, a la vista de los riesgos que para su funcionamiento puede suponer el mayor radicalismo de la diplomacia venezolana.

Por último, señalar que la diplomacia española tuvo que enfrentar a lo largo de 2006 algunos puntos calientes en relación con América Latina, comenzando por las lecturas hechas en Estados Unidos de las políticas bilaterales con Cuba y Venezuela, que también se convirtieron en puntos de fricción entre el gobierno y la oposición, lo que muestra el fin del consenso nacional en lo relativo a América Latina y la política iberoamericana. La nacionalización boliviana de los hidrocarburos también afectó negativamente las relaciones con el gobierno de Evo Morales, aunque la línea fijadas por el gobierno, en sintonía con la practicada por todos los gobiernos de la democracia, es tener buenas relaciones con todos los gobiernos de la región, con independencia de su color político. Se trata de una cuestión controvertida ante las crecientes amenazas contra la democracia que se viven en algunos países de la región.

## CONCLUSIONES

El balance del intenso calendario electoral en 2006 en América Latina no podía ser más favorable. Pese a algunos temores, los distintos comicios se celebraron de forma pacífica y en el tiempo previsto y, salvo el sobresalto mexicano, las complicaciones fueron mínimas. Este hecho refuerza la postura de quienes hablan de la consolidación de la democracia en la región, aunque se ven con creciente preocupación algunas señales que hablan de un creciente deterioro institucional y de la emergencia de algunos gobiernos, como los de Ortega, Correa y Morales, que se suman al proyecto bolivariano de Hugo Chávez, con sus derivas populistas, personalistas, caudillistas y autoritarias incluidas.

Algo similar ocurre en el plano económico. Es indudable que la coyuntura internacional y el gran tirón de la demanda asiática han permitido un período de cuatro años de crecimiento continuado, a altas tasas, reforzado por el buen comportamiento de otras variables macroeconómicas. Sin embargo, comienzan a sonar algunas alarmas que insisten en que no se está creciendo todo lo que se podría y, sobre todo, que no se está aprovechando el momento para construir las salvaguardas necesarias que pongan a los países a cubierto de nuevos choques externos. El uso clientelístico de los recursos y la utilización discrecional del superávit fiscal en algunos países no deja de ser un nuevo llamado de atención acerca del futuro de la región. Una región que, pese al exceso de retórica que vierte cotidianamente al respecto, no ha podido dar pasos sustanciales en sus procesos de integración regional.

## **CAPÍTULO V**

### **DEL MAGREB A ORIENTE MEDIO: AUMENTO DE LA INESTABILIDAD**

## **DEL MAGREB A ORIENTE MEDIO: AUMENTO DE LA INESTABILIDAD**

Por Miguel Ángel Ballesteros Martín

### **INTRODUCCIÓN**

El año 2006 quedará en los anales como el de la guerra entre Hezbolá e Israel. El secuestro de dos soldados israelíes y la muerte de otros seis a manos de la milicia chiíta, desencadenó la tercera invasión de las Fuerzas de Defensa Israelíes (IDF) sobre el Sur del Líbano y el bombardeo de gran parte de sus infraestructuras a lo largo de todo su territorio, dando lugar así a una guerra de 33 días, que terminó con la Resolución 1701 del Consejo de Seguridad de NNUU y el envío de tropas de diversas naciones para reforzar la misión de FINUL. Una de esas naciones, España, envió tropas, abriendo un nuevo escenario de operaciones de paz sin fecha de caducidad. El resultado de esta guerra ha venido a debilitar internamente al Gobierno israelí, lo que merma su capacidad para impulsar el proceso de paz.

Todos los conflictos de la región forman parte de un sistema interconectado, que tiene como subsistema central al conflicto palestino-israelí, y aunque cada uno tiene su propia dinámica, requieren una solución conjunta para garantizar la paz. El problema palestino se vive como propio por todos los vecinos: Siria, Líbano, Jordania y Egipto. Pero también ejerce una gran influencia sobre los países un poco más alejados, como son: Irak, Irán y Arabia Saudita. La evolución de todos los conflictos en Oriente Próximo, demuestra que la solución mediante el uso de la violencia está fracasando y radicalizando las poblaciones.

La crisis desencadenada por el desafío de Irán al Consejo de Seguridad Nacional, con su programa de enriquecimiento nuclear, ha seguido

escalando de la mano del gobierno del ultraconservador y nacionalista Admadineyad, convencido de que la debilidad de EEUU, a consecuencia del fracaso en Irak, convierte el escenario internacional actual, en el más propicio para llevar a cabo un programa que le permita adquirir la condición de país nuclear, como medio para llegar a ser el líder regional e incluso, del mundo musulmán.

Pero sin duda, lo más trascendente para la estabilidad de la región y de todo el planeta ha sido el agravamiento de la situación en Irak, con un aumento considerable de la insurgencia sunita y del terrorismo de Al Qaeda contra las fuerzas de la Coalición, pero sobre todo contra los chiítas, que ha dado lugar a la respuesta de estos. El resultado de esta violencia, que creció especialmente en el último semestre de 2006, fue de 12.320 civiles iraquíes muertos, en muchos casos previamente torturados, creando odios interétnicos que situaron a una amplia zona, que tiene como epicentro a Bagdad, al borde de una guerra civil.

El Gobierno iraquí salido de las urnas, nunca ha llegado a tener el control total del país, y la Coalición liderada por Estados Unidos tampoco, como reconoció el Presidente Bush en su discurso a la Nación el 9 de enero de 2007 (1):

*«nuestros esfuerzos en el pasado para lograr la seguridad en Bagdad fracasaron porque no había suficientes soldados iraquíes y estadounidenses para proteger los barrios donde ya se habían expulsado a terroristas e insurgentes»*

Por otro lado, el número de bajas en las fuerzas estadounidenses, que ya superan las 3.000, empiezan a pesar como una losa en la opinión pública norteamericana, que en un 61%, según el Instituto Gallup, se muestra en contra de la política de su Presidente, atrapado en su propia estrategia de lucha contra el terrorismo.

Incluiremos en esta visión de Oriente Medio a Afganistán, que constituye una pieza fundamental de la estabilidad mundial y un referente en la lucha contra el terrorismo internacional. Tampoco en Afganistán han ido bien las cosas durante el año 2006. La insurgencia talibán se están rearmando, incrementando sus efectivos y sus acciones contra todas las fuerzas desplegadas, dificultando el progreso de estabilización.

---

(1) Discurso del Presidente de la Nación del 10 de enero 2007. Oficina del Secretario de Prensa . The White House

## LA ORILLA SUR DEL MEDITERRÁNEO

En un recorrido rápido por la orilla Sur del Mediterráneo, vemos que el Magreb sigue marcado por el conflicto del Sahara Occidental que continúa a la espera de un acuerdo entre las partes, teniendo en cuenta dos premisas. El Frente Polisario se sabe derrotado militarmente por el sistema de muros que Marruecos construyó a lo largo del Sahara, para evitar las incursiones armadas procedentes de Argelia, lo que obliga a los saharauis a buscar soluciones políticas. El Frente Polisario aceptó el alto el fuego que entró en vigor el 6 de septiembre de 1991 a propuesta de NNUU. Fuera de las acciones diplomáticas, sólo le queda la posibilidad de provocar conflictos internos en las poblaciones del Sahara a modo de «Intifada» para llamar la atención de la Comunidad Internacional y forzar un acuerdo consensuado; pero el férreo control marroquí, el poco interés de la prensa internacional por la zona y el exilio en Tindouf de la cúpula del Polisario, hacen difícil el éxito de esta estrategia. El segundo punto de partida es que Marruecos no contempla ninguna otra posibilidad que no sea un Sahara bajo soberanía marroquí, y eso le lleva situarse en posiciones inamovibles, que dificultan cualquier acuerdo.

La situación sigue como la dejó James Baker, que tras siete años como Enviado Especial de NNUU sin haber logrado un acuerdo entre el Frente Polisario y Marruecos, presentó un plan de paz basado en el Acuerdo Marco de Autonomía Modificada, consistente en conceder al Sahara Occidental la autonomía dentro de Marruecos con el compromiso de celebrar elecciones y un referéndum antes de cinco años, bajo la supervisión de la ONU. Esta propuesta fue apoyada por el Frente Polisario y rechazada por Marruecos. Ya han pasado otros dos enviados especiales más: el peruano Álvaro de Soto, el holandés Peter van Walsum y desde enero de 2007 el británico Julian Harston, sin que hayan cambiado las perspectivas. Para la Comunidad internacional se trata de un conflicto de interés menor y ningún país quiere presionar a Marruecos para que facilite la salida al conflicto.

La Misión de NNUU para el Referéndum del Sahara Occidental (MINURSO), que se estableció por la Resolución 690 del Consejo de seguridad en 1991, sigue activa tras sucesivas prorrogas, con 220 efectivos militares y 123 civiles.

La situación actual es sumamente costosa económicamente para Marruecos, que se ve obligado a mantener su despliegue militar y su esfuer-

zo económico en la zona. Pero es aún peor para el Frente Polisario y los saharauis que viven en los campos de refugiados de Tindouf en difíciles condiciones de vida. La ayuda de ACNUR no llega en la cantidad deseada. Sirva como dato, que el 30% de las mujeres padecen anemia por malnutrición y que como consecuencia, el 45% de los embarazos terminan en abortos espontáneos, que junto con la escasez de medicamentos, contribuyen a la aparición de frustración y sentimiento de abandono.

El Frente Polisario tiene depositada su esperanza en que el nuevo Secretario General de NNUU, Ban Ki-moon, active el proceso en busca de una solución consensuada. Previsiblemente, las preocupaciones internacionales por otros escenarios más calientes, mantendrán a este conflicto en la misma situación.

Argelia está superando, de la mano de su Presidente ButefliKa, un grave conflicto que tiene su origen en diversas causas: el integrismo religioso, el terrorismo, la crisis del sistema económico con un alto índice de paro, la explosión demográfica y la búsqueda de una identidad nacional. El incremento de los precios del petróleo y del gas está contribuyendo a solucionar muchos de estos problemas, mediante la creación de un sistema productivo que permite una mejor redistribución de la riqueza.

El Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) fue creado en 1997 como escisión del Grupo Islámico Armado (GIA). Su líder, Abu musab Abde I Wadud, juró fidelidad a Bin Ladem, y el 11 de septiembre de 2006, su lugarteniente Ayman al-Zawahiri anunció en un video la adhesión del GSPC a Al Qaeda. Poco después, el GSPC informó que cambiaba su nombre por el de Organización Al Qaeda en el Magreb Islamista. Si esta integración se materializa en el nivel operativo, supondrá la implantación de un núcleo duro de esta organización terrorista en el Magreb. Esta es una de las principales preocupaciones del Gobierno argelino. Por otro lado, la presencia de Al Qaeda en el Magreb es preocupante para España. En octubre de 2006, un grupo autodenominado Nadim al-Magrebí hizo un comunicado en Internet llamando a la yihad contra España para «liberar» las ciudades de Ceuta y Melilla mediante acciones terroristas. Esta amenaza unida a las últimas detenciones de yihadistas en Ceuta y Melilla y a la internacionalización de las actividades terroristas del GSPC, con posibles campos de entrenamiento en Malí, encienden las luces de alarma y exige una estrategia de defensa específica.

La Guerra de Hezbolá e Israel ha convertido al líder chiíta Nárrala y a sus milicias en héroes para el mundo musulmán, por haber sabido en-



frentarse al potente Ejército Israelí. Esto, en países con gobiernos moderados y pro-occidentales como Egipto y Jordania, ha favorecido la postura de los grupos radicales representados por los Hermanos Musulmanes, en detrimento de gobiernos como el egipcio de Hosni Mubarak, que en su momento no condenó la invasión del Líbano y ve así debilitarse su electorado, a la vez que se aumentan los partidarios del yihadismo que persiguen el derrocamiento del actual Gobierno. Los planes de nuclearización de Irán para convertirse en potencia regional, desplazarán a Egipto de su liderazgo actual, por lo que el presidente Mubarak se muestra muy preocupado y ha llegado a manifestar en público el 5 de enero de 2007 que:

*«Egipto no se quedará observando desde fuera si se acelera la carrera de armamento nuclear en la zona y para defenderse deberá buscar por su cuenta las mismas armas... Las armas de destrucción masiva son un peligro para todos. No nos mantendremos con los brazos cruzados, si Irán consiguiera dichas armas, que pueden ser también una amenaza para Egipto»*

## **CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ**

En Palestina continuó la lucha entre palestinos e israelitas, donde no han faltado los ataques de los primeros y las represalias militares de los segundos, incluyendo ataques mortales selectivos contra dirigentes, que con frecuencia supone la muerte de civiles palestinos que se encuentra en las inmediateces. A partir de la victoria electoral de Hamás en las elecciones de enero de 2006, las ayudas internacionales a los palestinos se condicionaron a la renuncia de Hamás al terrorismo, que al no producirse, supuso el bloqueo de gran parte de la ayuda de la UE y los consiguientes problemas económicos para la Autoridad Nacional Palestina. Así surgieron las disputas internas entre el Presidente Mahmud Abbas (Abu Mazen), perteneciente a la OLP y el Primer Ministro Haniya, perteneciente a Hamás. Las disputas entre ambos partidos políticos se transformaron en confrontaciones violentas con ataques armados contra dirigentes de sus milicias.

El resultado de la guerra de Hezbolá e Israel ha favorecido la postura de Hamás entre la población palestina, profundizando en las diferencias. Se ha creado así un escenario de preguerra civil entre los radicales de Hamás y la milicia de Fatah, que es de esperar que termine con la creación

de un gobierno de unidad nacional, pero que por el momento dificulta el liderazgo de Mahmud Abbas para llevar a cabo la negociación del proceso de paz.

### **Los palestinos: La lucha por el poder**

El año 2006 comenzó para los palestinos con las elecciones del 25 de enero que ganó Hamás con 74 de los 132 escaños en juego, cuando se calculaba que sus militantes eran entre un 12 y un 20% de los palestinos.

EEUU y la UE convencieron a Israel para que aceptara la participación de Hamás en las elecciones, pensando que no las ganaría y que su participación en las instituciones moderaría su estrategia y su discurso alejándose de las posiciones radicales y del uso del terrorismo.

Los votos obtenidos por Hamás son, en gran medida, fruto del voto de castigo a Fatah, por los años de corrupción al frente de la administración palestina; pero también están motivados por la labor social que lleva a cabo, y que en gran medida, ha cubierto las carencias que la propia administración no era capaz de proporcionar; y en tercer lugar, por los pocos avances en el proceso de paz, que ha actuado como una losa contra el Presidente Abbas y contra Fatah. Por último, está el deseo de cambio en la población palestina sometida a duras condiciones de vida con un 40% de su población por debajo del umbral de la pobreza (con menos de 2\$ por persona /día) en el momento de las elecciones. Los palestinos buscaron el relevo a la hegemonía política de Fatah, partido de carácter laico moderado, que ya no tiene un líder carismático como era Arafat. En estas circunstancias, Hamás, con un mensaje que utiliza el Islam de la solidaridad y del sacrificio, unido a su política radical, ha sabido granjearse las simpatías de buena parte de la población palestina.

Hamás cuenta con el apoyo de Siria donde reside su cúpula, de Irán, de gran parte de los libaneses, especialmente de Hezbolá, y de Rusia, sin olvidar las simpatías que despierta en el mundo árabe. Por el momento Al Qaeda, a pesar de utilizar el conflicto como un referente de su estrategia, no ha intervenido directamente en él, pero una «victoria» en Irak con la retirada precipitada de los EEUU, podría ser la ocasión para enviar a sus terroristas a tierras palestinas a combatir a Israel. Fatah cuenta con el apoyo del mundo árabe, pero sobre todo con los gobiernos de Arabia Saudita, Egipto, Jordania y la UE, que era el primer donante en la zona palestina. La victoria moral de Hezbolá frente a Israel ha reforzado la po-

sición de los más radicales. Las milicias de Hassan Nasralá han querido señalar la estrategia que debe seguir Hamás.

La victoria de Hamás en las elecciones y el nombramiento del Primer Ministro Ismael Haniya, creó una situación incómoda para los EEUU y para la UE que la tienen en sus listas de organizaciones terroristas. La UE solicitó a Hamás su renuncia a los atentados terroristas, el reconocimiento del Estado Israelí y la aceptación de los acuerdos firmados, para poder seguir enviando ayuda al pueblo palestino. Hamás no ha dado una respuesta satisfactoria a estos requerimientos, obligando así a la UE a recortar su ayuda, que trata de canalizar exclusivamente a través del Presidente Abbas. La falta de recursos económicos, el confinamiento que impide la vida laboral y el bloqueo de las de tasas de frontera, utilizado ocasionalmente como medida de presión por parte de Israel, impide la entrada de capitales a Palestina, provocando que la situación del pueblo palestino sea catalogada por NNUU como de desastre humanitario, habiendo llegado al 68% de la población viviendo por debajo del umbral de la pobreza en diciembre de 2006.

Hamás había mantenido una tregua desde febrero de 2005, evitando atacar en territorio israelí, sin renunciar a atacar a las fuerzas israelíes en los territorios palestinos, pero en junio de 2006, reanudó sus ataques en territorio Israelí con el lanzamiento de cohetes Kassan. El 25 de junio, uno de sus comandos atacó la base militar de Telem cerca de Gaza y secuestró al soldado Shalit con la intención de canjearlo por presos palestinos encarcelados en Israel. La respuesta israelí no se hizo esperar ocupando de nuevo militarmente los territorios palestinos.

Las discrepancias entre el Presidente Abbas y el Primer Ministro Haniya sobre la política a aplicar se fue haciendo cada vez más patente, hasta desembocar en el enfrentamiento armado entre milicias de Fatah y de Hamás. Esto hizo que el 6 de enero de 2007, el Presidente Abbas disolviera el Cuerpo de seguridad ejecutiva, que el Ministro del Interior palestino, el radical Said Sian, había creado con cerca de 6.000 hombres reclutados entre las milicias de Hamás. La medida, a la que se opuso el Gobierno de Haniya se justificaba en la necesidad de reestructurar todas las fuerzas de seguridad y para evitar los enfrentamientos con el cuerpo de seguridad de la Autoridad Nacional Palestina, cuyos miembros son mayoritariamente simpatizantes de Fatah y en muchos casos proceden de las Brigadas de los Mártires de Al Aqsa, brazo armado de Fatah.

Los enfrentamientos llegaron a ser tan importantes que aconsejaron que los ciudadanos europeos, norteamericanos e incluso los miembros de

la Agencia de NNUU para los refugiados palestinos (UNRA), abandonar la Franja de Gaza para garantizar su seguridad. Es difícil imaginar una guerra civil en un pueblo con un enemigo común tan poderoso como Israel, pero dadas las circunstancias de supervivencia en las que viven los palestinos, derivadas de la estrategia aplicada por Israel, no es de extrañar que aumente el radicalismo y la división. La solución pasaba por formar un Gobierno de concentración nacional palestina ya que la otra alternativa era que el Presidente Abbas disolviera el Parlamento y convocara nuevas elecciones. Hubiera sido un órdago con múltiples riesgos para Fatah, tanto si Hamás decidía presentarse a esas elecciones que podría ganar, como si por el contrario decidía no participar, poniendo en cuestión la legitimidad del nuevo gobierno salido de las urnas.

El 8 de febrero de 2007 el líder de Hamás en el exilio Jaled Meshaal y el Presidente Abbas, firmaron el Acuerdo de la Meca para la formación de un Gobierno palestino de unidad, en el que se mantiene a Ismail Haniya como primer ministro. Las negociaciones se han realizado en un momento de debilidad política de Abbas y hace temer que el nuevo gobierno esté más cerca de la línea dura de Hamás que de la moderada de Fatah. La clave estará en si se cumplirán los requisitos del Cuarteto de Madrid: el reconocimiento de los acuerdos firmados hasta la fecha entre Israel y la OLP, la renuncia al terrorismo y el reconocimiento del Estado de Israel.

## **La situación en Israel**

Israel se siente un país pequeño rodeado de enemigos históricos contra los que ha hecho numerosas guerras en poco más de 50 años de existencia. Este sentimiento de inseguridad que produce estar rodeado de enemigos, más o menos próximos como es el caso de Siria e Irán, alguno de los cuales incluso, le niega el derecho a su existencia como Estado, le ha hecho desarrollar operaciones de respuesta, que con frecuencia se perciben como desproporcionadas por la comunidad internacional, con grave quebranto para su imagen internacional, y que producen un efecto de radicalización en la población palestina.

Ariel Sharon no era partidario de la creación de un Estado palestino, pero se dio cuenta de que eso implicaba un Estado Israelí que asumía en su interior la existencia de una población palestina que, aunque ahora es minoritaria respecto a la judía, con el tiempo, por la diferencia de índice de natalidad entre ambas comunidades, llegaría a ser mayoritaria y eso hace

inviabile un Estado judío democrático, porque los judíos llegarían a perder las elecciones. La solución era aceptar la existencia de un Estado palestino. Cuando Sharon gana las elecciones con el Partido Likud trata de llevar a cabo el proyecto de creación del Estado palestino pero de forma unilateral, sin negociar los procedimientos y los detalles con los palestinos. Así ordenó la retirada unilateral de sus tropas de la Franja de Gaza y Cisjordania, sin coordinar la transferencia de seguridad y los límites fronterizos con las autoridades palestinas. En agosto de 2005 ordena la evacuación de un buen número de asentamientos de colonos judíos de la Franja de Gaza, lo que supuso una crisis interna en su partido y en el seno del Gobierno, que se tradujo en el abandono de Ariel Sharon del partido Likud para crear un nuevo partido, Kadima, de ideología más de centro, que le otorgara el apoyo necesario para llevar a cabo su programa de gobierno.

Kadima ganó las elecciones con 29 escaños, pero se quedó sin líder, al sufrir Sharon una hemorragia cerebral que le dejó en coma. Se hizo cargo del gobierno su delfín, Ehud Olmert, que carece del carisma de Sharon. Su balance desde que tomó posesión no ha sido muy halagüeño. Ordenó la invasión del sur del Líbano como respuesta a los ataques de Hezbolá y tuvo que mandar replegarse sin haber alcanzado ninguno de los objetivos que perseguía, muy al contrario, con la sensación de que el vencedor fue Hezbolá. A estos problemas hay que añadir los casos de corrupción interna de algunos altos cargos del Gobierno israelí.

Olmert no ha sido capaz de llevar a cabo el programa electoral diseñado por Sharon. Los israelíes ven como aquellos territorios de los que se retiraron unilateralmente, Líbano y Gaza, son los focos desde donde se lanzan los ataques contra el pueblo judío. Esto desacredita el programa de Kadima y del gobierno de Olmert, que queda así sin una estrategia a seguir. Las Fuerzas de Defensa Israelíes (IDF) ocupan de nuevo Gaza y Cisjordania, dando marcha atrás en su programa.

La población israelí tiene la sensación de frustración cercana a la derrota al ver regresar a sus fuerzas del Líbano sin los laureles de la victoria, después de haberse enfrentado en la guerra más larga de su historia, no a un potente ejército, sino a unas milicias. Esto ha supuesto un gran desprestigio para Olmert y para su Ministro de Defensa, a la vez que dentro de sus Fuerzas Armadas, la Institución con más prestigio y uno de los grandes elementos de cohesión nacional, surge la autocrítica por como se han llevado a cabo las operaciones.

Asoma en el horizonte un viejo enemigo que parecía lejano, pero que ahora es una de las principales preocupaciones de los generales israelíes: el Irán nuclearizado que podría suponer una amenaza a la existencia de Israel como Estado y como pueblo. No se puede olvidar que el presidente iraquí Ahmadineyad ha negado el derecho a existir de Israel, a quien ha augurado un inminente hundimiento, a la vez que se declaraba país atómico.

Mientras Irán hacía público la adquisición de un sistema ruso de defensa antiaérea, como medida disuasoria frente a un posible ataque aéreo a sus instalaciones nucleares, el Ministerio de Defensa Israelí mostraba su interés por adquirir el sistema de defensa aérea estadounidense AEGIS del que están dotados los barcos de los EEUU y las nuevas fragatas españolas, así como un sistema de defensa antimisiles tierra-aire (THAAD), que le permita hacer frente al lanzamiento de misiles de largo alcance procedentes de Irán.

Con este escenario, no es de extrañar que el 77% de los israelíes encuestados consideren que Olmert ha fracasado en la toma de decisiones como Primer Ministro. Esta falta de liderazgo no ayuda a retomar y hacer avanzar el proceso de paz. La división entre palestinos, su confinamiento con muro incluido que aumenta su radicalización y el fracaso del programa del gobierno Kadima, incapacita a los palestinos e israelíes para impulsar el proceso de paz.

En Israel se ve con preocupación la confrontación entre Fatah y Hamás por miedo a que el resultado de la confrontación sea la ascensión de Hamás, lo que dificultaría cualquier proceso de paz y aumentaría la inestabilidad en Israel. Desde ese punto de vista, Olmert procura ayudar a Abbas frente a Hamás y en ese ámbito autorizó la importación de 2000 fusiles Kalasnikov procedente de Egipto con destino a la Guardia de la Autoridad Nacional Palestina, cuyos miembros son de Fatah, para poder hacer frente a las milicias de Hamás. Pero las ayudas de Olmert a Abbas se pueden percibir por el pueblo palestino como connivencia con el enemigo. Por otro lado hay que recordar que el único interlocutor válido ante la comunidad internacional es el Presidente de la ANP.

Durante los últimos años EEUU ha tenido demasiados problemas en conflictos propios como para dedicarle la atención necesaria a los problemas árabe-israelíes. Sin embargo, la solución de este conflicto ayudaría a estabilizar la región y concretamente Irak. El Informe Baker-Hamilton (2) para

---

(2) The Iraq Study Group Report Dic. 2006 [http://www.usip.org/isg/iraq\\_study\\_group\\_report](http://www.usip.org/isg/iraq_study_group_report)

buscar soluciones en el conflicto de Irak recomienda al gobierno estadounidense que renueve su compromiso para alcanzar la paz entre árabes e israelíes en todos los frentes: Líbano, Siria y Palestina, así como el compromiso del presidente Bush de junio de 2002 para la creación de dos Estados.

## **El futuro de la «Hoja de Ruta»**

La Hoja de Ruta (*Roadmap*) (3), acuerdo firmado en 2002 por palestinos, israelíes y el Cuarteto (EEUU, UE, Rusia y ONU) para resolver el conflicto palestino-israelí, contempla tres fases:

*Fase I que debía haber finalizado en junio de 2003:* En ella se recoge «El final del terrorismo y la violencia, normalización de la vida de los palestinos y construcción de las instituciones palestinas. El Cuarteto apoyará a las organizaciones de seguridad palestinas, reestructurando y entrenando las fuerzas de seguridad que dependerán del Ministerio del Interior palestino». Nadie previó que pocos años después el Ministro del Interior Palestino iba a ser un radical islamista. Abbas disolvió en diciembre de 2006 estas fuerzas de seguridad quedándose con su propio grupo de seguridad reclutado entre Fatah. En otro punto se indica «*Todos los donantes aportarán sus presupuestos de apoyo a los palestinos a través del Ministro de Finanzas Palestino*», Pero la UE, principal donante, entrega sus ayudas a través de la ANP porque no quiere entregar sus fondos al gobierno de Hamás, inscrita en las listas terroristas.

*Fase II, debía comenzar en junio de 2003 y estar finalizada en diciembre de 2003:* «*En esta fase se debía crear un Estado palestino independiente, con fronteras provisionales y una constitución palestina consensuada*». Es esta cláusula de las fronteras temporales y la desconfianza hacia Israel lo que llevó a muchos palestinos a no cumplir la primera Fase. Por otro lado, también se indica que se convocará una Primera Conferencia Internacional donde se resolverán los siguientes temas: «*los Objetivos del Plan de Paz de Oriente Medio, incluyendo las relaciones Israel-Siria*». «*Todos los Estados árabes deberán establecer relaciones comerciales con Israel*». «*Establecer acuerdos de compromiso para la distribución del agua regional, el medio ambiente, el desarrollo económico, los refugiados palestinos y el control de armas*» Todas estas condiciones hacían y hacen

---

(3) A performance-Based RoadMap to a permanent two-states Solution to the Israeli-Palestinian Conflict Acuerdo de palestinos, Israelíes y el Cuarteto en 2002

muy difícil el proceso tal y como se contempla en la Hoja de Ruta. La existencia del muro-verja cuya construcción se inició con posterioridad a la firma de este acuerdo –y que Israel puede dilatar su derribo, con la excusa de ser una pieza clave para protegerse del terrorismo–, altera todas las fronteras reconocidas en la resolución 242 y ha provocado que el presidente Mahmud Abbas hiciera saber a Condoleezza Rice que no aceptaría la creación del Estado palestino con fronteras temporales distintas de las establecidas por la Resolución 242.

*Fase III, debía comenzar en enero de 2004 y estar finalizada en diciembre de 2005: «Con esta fase deberían quedar resueltos todos los aspectos del conflicto mediante la convocatoria de una Segunda Conferencia Internacional».*

Se ha sobrepasado el tiempo con creces y no se ha cumplimentado ninguna de las fases previstas y a la vista de todas las dificultades que se observan, no es previsible que se puedan desarrollar en un plazo corto. El Cuarteto se está mostrando inoperativo para impulsar la Hoja de Ruta, como lo demuestra el hecho de que apenas mantiene reuniones. La Hoja de Ruta se podría dar por fracasada.

El Gobierno de Olmert ha fracasado en la implantación del programa político con el que ganó las elecciones y el Presidente Abbas es cuestionado por el Gobierno palestino. Esta situación incapacita a los dos protagonistas principales para impulsar un proceso de paz negociado, que no debe ser unilateral como el que estaba desarrollando el Gobierno de Sharon. Con este panorama, sólo las principales potencias y la comunidad internacional pueden impulsar el inicio del proceso para sacarlo del parón actual.

Por iniciativa española, el Presidente Rodríguez Zapatero y el francés Chirac acordaron durante la Cumbre Franco-Española, celebrada en Girona en 2006, proponer al Consejo Europeo un plan de paz para el conflicto palestino israelí. A la propuesta se unió el Gobierno italiano. El plan contempla inicialmente, medidas a corto y medio plazo. La idea es que este plan sirviera de arranque para que el Consejo Europeo elaborara su propio plan y que convenciera a EEUU para que con las modificaciones que fueran necesarias lo liderara e impulsara, ya que es la única potencia que puede hacerlo. Una iniciativa de este tipo, por parte de la UE, es coherente con el esfuerzo que realiza aportando la mayor parte de las tropas que hoy conforman FINUL y entre las que destacan por su número, las francesas, italianas y españolas.



Las medidas propuestas a corto plazo son: El alto el fuego de las partes, la constitución de un gobierno de unidad nacional palestino, el restablecimiento de los contactos palestino israelíes, el establecimiento de medidas de confianza, como la liberación de prisioneros, con la supervisión de la comunidad internacional y el inicio de un proceso de negociación sobre aspectos clave (Jerusalén, fronteras y refugiados).

A largo plazo se convocaría una conferencia internacional de paz en el marco multinacional para encontrar soluciones con Siria, Líbano e Irán y para alcanzar un acuerdo regional global.

El Consejo Europeo ha hecho suyas todas las propuestas sin citar el origen, seguramente dado el rechazo que inicialmente provocó en el Gobierno israelí, alegando que no había sido consultado y olvidando que se trata de discusiones internas dentro de la UE y que será esta quien lo someta a su consideración.

## **LÍBANO: LA GUERRA HEZBOLÁ-ISRAEL**

### **Antecedentes**

Durante los años 70 Líbano recibió la afluencia masiva de refugiados palestinos procedentes de Jordania y Siria, lo que unido a la división interna entre los diversos grupos sociales y religiosos del país (palestinos, cristianos, drusos, maronitas y los grupos chiítas) provocó una guerra civil que duró desde 1975 a 1990. El conflicto fue aprovechado por Siria para intervenir militarmente como fuerza de pacificación. No en vano, Siria siempre ha considerado al Líbano como un territorio desgajado de la Gran Siria. Esta intervención pronto degeneró en ocupación y los sirios llegaron a un acuerdo con la Organización de Liberación de Palestina (OLP), repartiéndose sus áreas de influencia: Siria al Norte y la OLP al Sur. Los grupos falangistas cristianos buscaron entonces el apoyo en Israel.

El 14 de marzo de 1978 Israel invadió por primera vez Líbano como respuesta a un ataque de un comando de la OLP, con base en el Sur del Líbano. En cinco días Israel había ocupado la franja situada entre el Río Litani y la frontera, exceptuando la ciudad de Tiro, lo que provocó la intervención de NNUU, con la creación de una Fuerza Interina de Naciones Unidas en el Líbano (FINUL; en documentación ONU se denomina fuerza «provisional» en lugar de interina FPNUL) y la retirada de las fuerzas isra-

elíes, todo ello de acuerdo a la Resolución 425, que establece las misiones de FINUL:

- a) Confirmar la retirada de las fuerzas israelíes.
- b) Restaurar la paz y la seguridad internacional.
- c) Ayudar al Gobierno del Líbano a asegurar la restitución de su autoridad efectiva en el área.

Este mandato ha sido prorrogado en numerosas ocasiones, siempre a petición del Líbano y ha sido confirmado y reforzado con las fuerzas que son enviadas al amparo de la Resolución 1701, de agosto de 2006.

En 1982 se produjo un ataque sirio contra los cristianos libaneses con la consiguiente expansión Siria hacia el sur, lo que suponía una amenaza directa a las fronteras de Israel. Cuando los sirios instalaron baterías anti-aéreas en el Valle de la Bekaa, al Este del país, Israel interpretó que Siria había llegado para quedarse en la zona. Tras un intento de asesinato del embajador israelí en Londres, las IDF,s bombardearon las posiciones de la OLP en Líbano. Lo que provocó nuevos bombardeos por parte palestina. A pesar de la presencia de FINUL, Israel volvió a invadir el sur del Líbano el 6 de junio de 1982.

En esta ocasión las IDF alcanzaron Beirut, y las Fuerzas de FINUL quedaron a retaguardia como convidadas de piedra, en un papel que ponía en entredicho la autoridad de NNUU. En 1985, Israel replegó sus tropas desplegadas en la zona de Beirut al Sur del Líbano. El 17 de abril de 2000, Israel notificó al Secretario General de NNUU, su decisión unilateral de retirarse del Líbano. El 7 de junio de 2000, los cartógrafos de la ONU identificaron una línea de separación entre Israel y Líbano, la llamada Línea Azul. Las fuerzas de FINUL establecieron un sistema de patrullas terrestres y aéreas de vigilancia de esta línea.

La invasión israelí de 1982 fue el momento que aprovecharon algunos grupos chiítas radicales, como Yihad Islámica, la Organización de los Oprimidos de la Tierra y la Organización de la Justicia Revolucionaria para, apoyados por el Irán del Ayatolá Ruholá Jomeini, crear la organización Hezbolá (el Partido de Dios), que nació con la doble finalidad de combatir a las tropas israelíes y de dar mayor protagonismo a la comunidad chiíta en la vida política del Líbano. Jomeini envió a cientos de Guardianes de la Revolución para ayudar en la formación de las milicias de Hezbolá, que además proporciona asistencia sanitaria y ayuda social a los ciudadanos. Pero sobre todo, ejerce su influencia a través de sus milicias, que proporcionan la seguridad en la zona. En momentos puntuales han utili-

zando el terrorismo, como en los atentados cometidos contra la embajada israelí en Buenos Aires en 1992 y el centro de la comunidad judía en esta misma ciudad, en 1994. Ya en 1983 fueron acusados de cometer los atentados de Beirut en los que murieron 63 personas en la embajada estadounidense y después, 241 marines y 58 soldados franceses, en atentados contra sus bases, lo que motivó la retirada de estas tropas de Líbano, dejando el camino expedito a los sirios.

En la decisión de la retirada unilateral israelí del sur del Líbano el año 2000, no fue decisivo el continuo hostigamiento de Hezbolá, pero la comunidad chiíta la consideró una victoria de sus milicias.

### **La guerra de los 33 días**

En julio de 2006, a raíz del secuestro de dos soldados de las IDF y la muerte de otros seis por la milicia de Hezbolá, Israel cruza la Línea Azul y desencadena una guerra contra Hezbolá, invadiendo el sur del Líbano. A los 33 días de combates, ambas partes decretaron el alto el fuego en cumplimiento de la Resolución 1701 del Consejo de Seguridad. El Ejército Israelí ha perdido en este conflicto parte de su aureola de invicto, especialmente ante el mundo árabe. De nuevo Hezbolá aparece como vencedor. Ésta es una de las consecuencias más importantes de esta guerra que oficialmente nadie ha perdido.

El objetivo hecho público por Hezbolá era la liberación de las Granjas de Shebaa y la excarcelación de los prisioneros libaneses en cárceles israelíes. A estos objetivos hay que añadir otros más inmediatos como eran: debilitar la moral de la población israelí, mostrando al mundo árabe que Israel es derrotable y a la vez señalar el camino a seguir a Hamás. En otro ámbito, pretendía ganar protagonismo en el complicado mapa político del Líbano y acaparar la atención internacional, aligerando la presión sobre el Gobierno iraní que estaba consumiendo el plazo para detener su programa nuclear, tal y como le exigía la Resolución 1696 del Consejo de Seguridad de NNUU.

Las Granjas de Shebaa es una pequeña franja de territorio libanés a los pies del Golán, de mayoría sunnita, que desde 1982 están bajo dominio israelí, a pesar de que NNUU lo considera sirio, si bien Damasco no las reivindica para tener al Líbano enfrentado a Israel. Todos los libaneses son unánimes en su reivindicación y reconocen la labor de Hezbolá para su recuperación. Nasralá pretende negociar el canje de los dos soldados de las IDF secuestrados en julio por presos libaneses en cárceles israelíes.

Los chiítas consideran que, ante la imposibilidad de derrotar a las IDF, el punto más débil de Israel es la población judía y por eso eligen una estrategia asimétrica, que trata de doblegar la voluntad de la población israelí mediante la desmoralización. Para ello, el procedimiento era atacar las ciudades israelíes que están dentro del alcance de sus cohetes y al mismo tiempo resistir el embate de las Fuerzas de Defensa Israelíes, utilizando la sorpresa de la guerra de guerrillas y especialmente, sus misiles contracarro. Con el ataque de los cohetes crearon un ambiente de miedo y vulnerabilidad, alterando la vida ciudadana y económica de las ciudades situadas al Norte de Israel. Con la guerra de guerrillas impidieron el control de la zona a las IDF y alargaron el conflicto en contra de los intereses israelíes, creándoles problemas logísticos, operacionales y de mando según reconoció el General Dan Halutz, Jefe del Alto Estado Mayor de la Defensa israelí.

Los objetivos de Israel al comienzo de este conflicto eran liberar a los dos soldados capturados por Hezbolá durante el ataque del día 12 de julio, y sobre todo lograr la seguridad en su frontera Norte. Para ello, quería desarmar a la organización que controlaba el sur del Líbano, Hezbolá, catalogada por muchos analistas como un Estado dentro de otro Estado.

Israel consideró que el punto clave para derrotar a Hezbolá era acabar con los suministros de armamento y especialmente de cohetes que le suministraba Irán a través de Siria. Si lograba evitar que siguieran cayendo cohetes en las ciudades israelíes, la iniciativa le correspondería a las IDF que podrían llevar sus acciones a donde más interesara a Israel. Para acabar con el suministro de armamento, sometió al Líbano a un bloqueo marítimo y aéreo, que incluyó el bombardeo de los aeropuertos. Mientras, su aviación destruía todos los puntos de paso obligado de sus carreteras que se dirigían hacia el sur del Líbano. Destruyeron todos los puentes sobre el Río Litani. También atacaron todos los camiones con posibilidades de ser empleados para transportar cohetes y misiles. Tampoco se libraron de la destrucción los edificios e instalaciones sospechosas de almacenar armamento o de servir de refugio a los guerrilleros. La aviación israelí destruyó 2.000 objetivos utilizando más de 5000 salidas.

Pero la inteligencia Israel había equivocado sus cálculos. Creían que Hezbolá disponía de unos 500 misiles Fajr-3 y Fajr-5, de origen iraní, de 45 y 75 Km. de alcance respectivamente y de varias docenas de misiles Zelzal, de la misma procedencia, capaces de alcanzar hasta 200 Km. La realidad es que la milicia chiíta lanzó unos 4.000 cohetes, y Hasan Nasralá en el primer mitin después de la guerra dijo tener 20.000 cohetes prepara-

rados; aunque estas cifras parecen una exageración publicitaria, tampoco se pueden echar en saco roto.

Alguno de los cohetes lanzados alcanzaron las inmediaciones de Tel Aviv, situada a más de 100 Km. de la frontera, si bien la ciudad más castigada fue Haifa, situada a unos 40-50 Km. de la zona de lanzamiento. Los cohetes provocaron 43 civiles israelíes muertos.

Hasan Nasralá con la ayuda de otros tendió la trampa en forma de provocación e Israel cayó. Todo indica que esta guerra fue perfectamente planeada por Hezbolá y por los países que la han apoyado, ya que el arsenal de cohetes almacenados por Hezbolá no se improvisa y requiere unas condiciones de almacenamiento adecuadas y limitadas en el tiempo. Las características balísticas de los cohetes, dotados de grandes alcances, hacen pensar que han sido fabricados con tecnología que no está al alcance de cualquier país, pero en su fabricación se ha puesto especial cuidado en que sus restos esparcidos por territorio israelí no delaten el país fabricante. La variedad y calidad de su armamento también lleva a la misma idea. El 14 de julio Hezbolá lanzó dos misiles C-802/YJ-2 tipo crucero guiados por radar, de origen chino y presumiblemente fabricado por Irán, contra el navío israelí «Spear» situado frente a las costas de Beirut. También han contado con los misiles Kornet y Metis-M de fabricación rusa y, según Israel, procedentes de los arsenales sirios.

Este tipo de armamento requiere entrenamiento para su correcta utilización y los equipos cazacarros de Hezbolá han causado numerosas bajas en las fuerzas más prestigiosas de Israel, su unidades acorazadas dotadas de los carros de combate Merkava MK-3 y MK-4, equipados con grandes medidas de protección, que los milicianos cazacarros de Hezbolá han sabido inutilizar aprovechando sus pocos puntos débiles, lo que ha provocado 116 soldados muertos.

## **La situación interna del Líbano**

El Gobierno de unidad nacional libanés, salido de la Revolución del Cedro que tuvo lugar a raíz del asesinato del expresidente Rafic Hariri en 2005, ha tratado de detener el ataque israelí mediante la diplomacia, pero evitando todo enfrentamiento con Hezbolá, que tenía dos ministros en el gabinete, para mantener la cohesión y evitar todo enfrentamiento civil en el Líbano, sometido a un difícil equilibrio institucional político e interétnico. Su Presidente dejó claro que el escenario de un Líbano bombardeado e

invadido por Israel era malo, pero que peor era el escenario de una guerra civil, y sin duda el recuerdo de la guerra civil libanesa (1975-1989) entre musulmanes y cristianos puede ayudar a comprender el comportamiento del Gobierno libanés. Ésta es la principal razón que hace pensar en la dificultad para desarmar la milicia de Hezbolá, en cumplimiento de las Resoluciones 1559 y 1701. Hezbolá, que al terminar la guerra como vencedor dentro del Líbano, ha desplegado a sus voluntarios para proporcionar ayuda económica a todos los que han sufrido las consecuencias de la guerra, independientemente de su militancia religiosa, superando en adeptos al otro gran partido chiíta, Amal. Los chiítas suponen el 33% de la población, seguido del 23% de sunitas y 27% de cristianos de diferentes filiaciones: maronitas, protestantes, ortodoxos y católicos.

La guerra ha reabierto una de las principales heridas a causa de la fractura social existente en el país del cedro, entre los que quieren un Líbano al modo occidental, que mantenga buenas relaciones con EEUU y Francia especialmente, y los que quieren seguir un modelo islamista tipo Irán, entre estos últimos hay que incluir a Hezbolá y están apoyados por Siria. A los del segundo grupo podríamos catalogarlos como pro sirios. Siria que retiró sus 15.000 soldados acantonados en el Líbano en abril de 2005, en cumplimiento de la Resolución 1559, no renuncia a ejercer su influencia en un país que históricamente considera como algo propio.

Al finalizar la guerra, Hezbolá ha querido cobrar su premio reclamando un mayor protagonismo político en Líbano, para ello ha organizado manifestaciones y pedido la dimisión del Primer Ministro Fuad Siniora, por considerar que actúa según los dictados de EEUU y Francia. Hezbolá pretende que los chiítas tengan un tercio de los ministros en el gobierno, o al menos, que entre todos partidos pro-sirios tengan los votos suficientes como para poder bloquear cualquier decisión del Gobierno libanés. La ley exige que las decisiones del ejecutivo se aprueben con mayoría de dos tercios. En la actualidad el gobierno libanés tiene 24 ministros, de los que cinco chiítas pertenecientes a Hezbolá y Amal y un maronita dimitieron en diciembre, como protesta contra la política pro-occidental del Primer Ministro Siniora. Además, el Ministro de Industria, el falangista Pierre Gemayel, antisirio, fue asesinado en un atentado. Los partidarios de Nasralá piensan que tras la Guerra con Israel serían los grandes vencedores de unas elecciones al parlamento libanés.

En la actualidad, Líbano es un gran tablero de ajedrez donde juegan su partida los numerosos partidos que representan las diferentes etnias y grupos religiosos libaneses y terceros países, como Siria e Irán por un lado y EEUU, Israel y Francia, por otro. Las principales confrontaciones no

lo son tanto por motivos religiosos aunque este sea un factor étnico que contribuye al alineamiento entre partidos y grupos étnicos pro-sirios y pro-occidentales.

## **EL CONFLICTO DE IRAK**

Durante el año 2006, el Ministerio del Interior del Gobierno iraquí ha contabilizado 12.320 civiles muertos (35.000 según NNUU), 1.231 policías y 602 soldados iraquíes. La mayor parte de estas muertes fueron causadas por ataques de insurgentes sunnitas contra chiítas y en menor medida por las represalias de éstos, sin olvidar los numerosos atentados de Al Qaeda. Por su lado, las tropas estadounidenses tuvieron 112 bajas durante el mes de diciembre y ya han superado los 3.000 muertos en este conflicto. El Gobierno iraquí, salido de las elecciones de diciembre de 2005, hace esfuerzos por normalizar la vida de las instituciones estatales y por desarrollar un plan de reconciliación entre grupos étnicos y religiosos que facilite la estabilización. Si el Gobierno iraquí, con la ayuda internacional, no consigue detener los ataques de los grupos insurgentes sunnitas y controlar a los chiítas, la guerra civil será inevitable.

Por su parte, el Gobierno de los EEUU se encuentra entre dos condicionantes: por un lado su lógica que le indica que ahora menos que nunca pueden abandonar al Gobierno iraquí a su suerte; y por otro, cada vez son más las voces que le piden un calendario de retirada de sus tropas. Su sentimiento es que ellos entraron en Irak como un elefante en una cacharrería y ahora lo menos que pueden hacer es recoger los pedazos. Pero la pregunta es: ¿Cuál es la mejor forma de retirarse sin abandonar a los iraquíes y sin que resulte una derrota? El 9 de enero, el Presidente Bush hizo pública una nueva estrategia que trata de compatibilizar ambos condicionantes a partir de las lecciones aprendidas. Introduce 21.500 efectivos más en la zona de operaciones para acelerar la transferencia de la responsabilidad a las autoridades iraquíes a las que exigen resultados efectivos que permitan retirar las fuerzas y les recuerdan que el apoyo de las fuerzas estadounidenses es limitado.

### **La evolución del conflicto**

La guerra contra el Régimen iraquí de Sadam Hussein hay que enmarcarla en la Estrategia de Seguridad Nacional de los EEUU aprobada por el

Presidente Bush el 17 de septiembre de 2002, como respuesta a los atentados del 11 S. Ulrich Beck, (4) sociólogo alemán de prestigio internacional, dijo: «*la Guerra de Irak es la primera guerra de la historia que se libra contra un riesgo, contra un riesgo global*». Esto, en sí mismo, supuso un importante cambio en el sistema de estabilidad internacional cada vez más globalizado, de forma que cualquier intervención en una zona supone una alteración regional e internacional de consecuencias difíciles de prever.

En la citada estrategia, se considera la conveniencia de extender el sistema democrático al estilo occidental a países como Irak, olvidando que para establecer este sistema con éxito, la sociedad tiene que reunir unas condiciones sociales, culturales, de desarrollo económico, y de distribución de la riqueza que facilite la implantación. Pero que a la vez, este objetivo no tiene por que ser compartido por sociedades muy alejadas de la cultura occidental como forma de vida. Cualquier transformación en los sistemas políticos básicos de un país requiere un proceso de adaptación, que con frecuencia no es posible recorrer en poco tiempo y menos cuando no es una necesidad sentida en la población. Olvidar esto puede ser una de las principales causas de fracaso en los procesos de estabilización.

EEUU demostró tener bien planificadas las operaciones militares hasta la caída del Régimen y nada o casi nada a partir de ese momento. Los cambios continuos en los planes de estabilización y en su estructura de gestión delataban la falta de planificación. Primero crearon la Organización para la Reconstrucción y Ayuda Humanitaria de Irak (5) (ORHA) encargada de dirigir y supervisar todo el proceso de la post-guerra; al mes y medio la sustituyeron por Autoridad Provisional de la Coalición (CPA), articulada en ocho departamentos (Política de Petróleo, Asuntos Civiles, Política Económica, Ayuda, Administración Regional, Asuntos de Seguridad Interior y Oficina del Portavoz). Sólo un mes después, se volvió a reestructurar aumentando con tres nuevos departamentos: Gobernación, Desarrollo del Sector Privado y Gestión Presupuestaria. Poco después tuvieron que improvisar los Equipos de Apoyo a los Gobernadores (GST), en cada una de las 18 provincias, para supervisar los proyectos en su zona y asesorar a los funcionarios del gobierno en el restablecimiento de la administración del gobierno iraquí.

---

(4) ULRICH BECK es profesor de sociología en la Universidad de Munich y en la London School of Economics. Autor de *La sociedad del riesgo* Editorial Paidós 1986

(5) MEMORIA DEL COMISIONADO DEL GOBIERNO PARA LA PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN LA RECONSTRUCCIÓN DE IRAK abril 2003 – abril 2004 Publicaciones Defensa. Pag. 33



La guerra para acabar con el Gobierno de Sadam fue planificada en detalle y duró apenas tres semanas. Se basó en el nuevo concepto de «Rapid Decisive Operations» (Operaciones Rápidas y Decisivas) que tratan de alcanzar la victoria mediante la paralización física y, sobre todo, psíquica del adversario. A la coalición le supuso un coste de 136 bajas y aproximadamente 22.000 millones de dólares, mientras que en el lado iraquí es difícil calcular el número de bajas, ya que no se daban cifras como parte de la estrategia de comunicación de Sadam. Pero como dijo Sun Tzú, no hay que confundir la victoria militar con la victoria del país. La victoria militar en ocasiones dista mucho de alcanzar la situación final deseada y éste fue el caso de la guerra de Irak. La estabilización y la reconstrucción del país puede ser menos previsible y menos controlable que la guerra.

Uno de los errores más graves fue desmontar todo el aparato del Estado iraquí y especialmente el Ejército y la policía, los únicos capaces de establecer desde el principio una seguridad eficaz aceptada por la población iraquí en todo el territorio. El 23 de mayo de 2003, el Jefe de la CPA, Paul Bremen, disolvió las Fuerzas Armadas iraquíes (400.000 hombres) dejando al país sin un sistema esencial para su seguridad. Ésto fue aprovechado por la insurgencia, que tuvo tiempo para reorganizarse y sobre todo, tomó conciencia de su poder ante el caos iraquí. Para resolver estas carencias, el 7 de agosto de 2003 la CPA en su orden número 22, estableció la creación de una fuerza de autodefensa nacional, que sería el nuevo ejército iraquí. Pero las condiciones para pertenecer a este ejército eran sumamente restrictivas. No podían alistarse aquellas personas que hubieran tenido un empleo igual o superior a Teniente Coronel en el anterior ejército, no se admitía a nadie relacionado con las organizaciones de inteligencia o de seguridad del Régimen de Sadam, ni del Partido Baaz. Casi un año después las fuerzas de seguridad iraquíes sólo contaban con 2.000 efectivos, lo que retrasó la toma responsabilidades en materia de seguridad por parte del Gobierno iraquí.

La falta de un sistema de seguridad ha servido para que afloren los conflictos y las revanchas entre sunnitas y chiítas, radicalizándose las diferencias interétnicas, que han tenido su reflejo en la vida pública iraquí, como por ejemplo en la constitución que rechaza la mayoría de los sunnitas, o en la organización policial, cuyos miembros son casi exclusivamente chiítas excepto en la zona kurda. Se trata de un conflicto violento con aspectos de limpieza étnica en las zonas compartidas entre sunnitas y chiítas, especialmente al sur de Bagdad, que de no ser cortado, termina-

rá en una guerra civil que cambiaría la geopolítica regional con graves consecuencias para su estabilidad y supondría un grave desprestigio de los EEUU como causante de desastre.

A estos errores se unieron los fallos de inteligencia, que señalaban la existencia de un programa de armas de destrucción masiva por parte del Gobierno de Sadam. Pero los servicios de inteligencia estadounidenses siguen sin ser satisfactorios, si tenemos en cuenta que el Informe Baker-Hamilton (6) indica que las autoridades militares y los servicios de inteligencia han minimizado sistemáticamente la violencia en Irak para ajustarse a los objetivos políticos de la Administración Bush. También aconseja que el director de la Inteligencia Nacional y el Pentágono deberían dedicar muchos más recursos a la tarea de evaluar las amenazas y los orígenes de la violencia en Irak.

El coste de la operación para EEUU suponía en torno a los 400.000 millones de dólares. Según un informe del Pentágono al Congreso de agosto de 2006, el número de víctimas iraquíes, a causa de la insurgencia y de Al Qaeda era de 26.000 en el período que va desde enero de 2004 a agosto de 2006. La situación ha ido empeorando, ya que en los últimos meses, según el informe del Pentágono de noviembre 2006, el número de ataques se ha incrementado en un 22% (7) con un incremento del 2% de víctimas civiles, si bien el 68% de los ataques iban dirigidos contra las tropas de la Coalición, especialmente contra las estadounidenses, que están desplegadas en las zonas sunnitas donde actúa la insurgencia. Los ataques se producen sobre todo en dos provincias de las 18 que tiene Irak, en Bagdad y en Anbar al Oeste de Bagdad cerca de la frontera con Siria. Hasta el punto de que fuera del llamado triangulo Sunnita, el 90% de la población iraquí dice sentirse seguros entre sus vecinos.

El incremento de los atentados a lo largo del año 2006 es evidente, según cifras del Ministerio del Interior iraquí. La mayoría de los muertos son civiles fruto de la violencia sectaria, especialmente desatada con gran violencia tras el atentado contra el santuario chiíta de Samarra en el mes de febrero de 2006. Durante el mes de septiembre murieron 1.089, en octubre 1.289, en noviembre 1.850 y en diciembre murieron 1.930 iraquíes. Los datos de NN UU son aún más elevados indicando que en septiembre murieron 3.345 iraquíes. A estas cifras, más propias de una guerra civil,

---

(6) The Iraq Study Group Report Dic. 2006 [http://www.usip.org/isg/iraq\\_study\\_group\\_report](http://www.usip.org/isg/iraq_study_group_report)

(7) Informe del Departamento de Defensa al Congreso Noviembre 2006 <http://www.global-security.org/military>

hay que añadir que según datos de NNUU ya hay 1,6 millones de refugiados y desplazados provocado por los conflictos entre etnias.

Para las tropas estadounidenses, que soportan un promedio de 960 ataques a la semana, el escenario es más propio de una guerra que de una posguerra, con el consiguiente desgaste para sus fuerzas que cada día tienen más problemas para reclutar soldados. Robert Gates describió la situación, cuando tomó el relevo de Rumsfeld, con una frase muy ilustrativa: «*no estamos ganando esta guerra*».

Por otro lado, según las Estimaciones de la Nacional Intelligence (NIE) de los EEUU del año 2006, la guerra de Irak ha agravado el problema de terrorismo. Al Qaeda ha encontrado un campo donde dar la batalla a los EEUU. Un éxito mediático proporcionado por la retirada precipitada de las tropas estadounidenses sería explotado por Al Qaeda como un éxito propio, con un efecto propagandístico en el mundo islámico de consecuencias difíciles de evaluar.

La pérdida de apoyo estadounidense a la política del Gobierno Bush ha provocado la pérdida de las últimas elecciones al Congreso y al Senado por parte de los Republicanos y la dimisión del Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, sin duda uno de los ideólogos de la estrategia seguida hasta ahora.

Ante la mala evolución de los acontecimientos en Irak, se encargó a una comisión liderada por el republicano James Baker y el demócrata Hamilton que analizara los acontecimientos en Irak y propusiera soluciones para hacer variar el rumbo de los acontecimientos. Sus conclusiones hechas públicas en diciembre critican el proceso de estabilización y hacen 79 recomendaciones para reconducir la situación.

## **Estrategia de los EEUU**

El objetivo de la Coalición es lograr la estabilización de Irak de forma que el Gobierno iraquí salido de las urnas sea capaz de resolver los asuntos internos y especialmente los problemas de seguridad que surgen en su territorio. Este objetivo general se desgrana en ocho objetivos del Presidente de los EEUU, según consta en el Informe del Departamento de Defensa al Congreso de agosto de 2006 (8). Los ocho objetivos son los siguientes:

---

(8) Informe del departamento de Defensa al Congreso Agosto 2006 <http://www.globalsecurity.org/military>

- Defensa contraterrorista y neutralización de la insurgencia.
- Transición iraquí hacia una seguridad auto-realizable.
- Ayudar a los iraquíes a forjar un gobierno nacional democrático representativo y cohesionado.
- Ayudar al Gobierno iraquí a disponer de capacidades para proporcionar los servicios esenciales.
- Ayudar a Irak a reforzar su economía.
- Ayudar a Irak a reforzar las leyes que promuevan los derechos civiles.
- Incrementar el apoyo internacional para Irak.
- Reforzar el conocimiento público de los esfuerzos de la Coalición y el aislamiento público de la insurgencia.

La estrategia, según este mismo informe, se desarrolla en tres ámbitos: en el político, ayudando a que el pueblo iraquí forje un apoyo sólido a su Gobierno democrático. En el económico, apoyando al pueblo iraquí a establecer las bases para crear una economía de mercado con capacidad para proporcionar los servicios esenciales. El informe Baker-Hamilton recomienda incrementar la asistencia económica de EEUU hasta al menos 3.915 millones de euros al año y no permitir que descienda. El Presidente Bush anunció el día 10 de enero de 2007 en su discurso a la Nación, una ayuda de 1.200 millones de dólares. Por último, en el ámbito de la seguridad, EEUU quiere contribuir a crear un entorno donde los iraquíes sean capaces de establecer una defensa contraterrorista y neutralizar a la insurgencia y a los grupos armados ilegales. Para ello, a finales de 2006, las fuerzas estadounidenses tenían 140.000 efectivos en Irak. En este aspecto el informe Baker muestra sus discrepancias ya que aconseja que EEUU no se comprometa de forma indefinida a mantener un gran número de tropas desplegadas en Irak, y así mismo que las prioridades militares en Irak cambien, poniendo mayor atención en el adiestramiento, equipamiento, asesoramiento y apoyo para que sean los iraquíes quienes protagonicen las operaciones incluyendo las antiterroristas. Sin embargo, el envío de 21.500 efectivos anunciado en el discurso a la Nación, rechaza parcialmente las recomendaciones del citado informe.

George Bush explicó, tras una reunión el 29 de diciembre con los principales responsables de seguridad de su Gobierno, que el propósito de los EEUU es conseguir que los iraquíes sean capaces gestionar su país. *"La clave del éxito en Irak es lograr un gobierno que haga frente a quienes quieren impedir que prospere una joven democracia"*. Añadiendo más adelante *«esta misión es vital para la seguridad de los EEUU»*.

El centro de gravedad que permitiría alcanzar el objetivo de los EEUU es conseguir que tanto la población sunnita como la chiíta y kurda apoyen a su gobierno. Si la población iraquí y especialmente la sunnita rechaza la insurgencia, ésta acabaría siendo derrotada.

Un punto decisivo para alcanzar el centro de gravedad es lograr una total coincidencia entre la estrategia de los EEUU y del Gobierno iraquí. Y en este aspecto no han faltado roces entre ambos, como indica un informe elaborado por el Consejero de Seguridad Nacional Stephen Hadley, tras el encuentro que celebró en Bagdad el 30 de octubre con el primer ministro iraquí, Nuri al Maliki, que fue filtrado en diciembre a The New York Times. En él parecen traslucirse algunas diferencias que dificultarían la implantación de la estrategia norteamericana. En el informe se dice: «*Regresamos de Irak convencidos de que hay que averiguar si el primer ministro quiere y puede imponerse a los planes entre etnias*», Hadley se pregunta: «*¿Compartimos con el primer ministro Maliki la misma visión sobre Irak?; si es así, ¿Es él capaz de controlar a los que quieren la hegemonía chiíta o el regreso del poder sunníta?*», para a continuación indicar que es necesario presionar a Maliki para caminar en la misma dirección. Se trataría de superar la supuesta debilidad del Gobierno iraquí.

El Informe Baker-Hamilton aconseja que:

*«La Presidencia de EEUU se mantenga en estrecho contacto con los líderes iraquíes, dejando claro que el Gobierno iraquí debe hacer progresos sustanciales hacia la consecución de objetivos ... Condicionar la asistencia, el adiestramiento y el apoyo al Ejército iraquí a los progresos del Gobierno iraquí para lograr la reconciliación nacional».*

Frases como las anteriores o como el informe Hadley, han molestado al Gobierno y especialmente al Presidente Talabani, que llegó a decir:

*«Eso supone tratar a Irak como a una colonia a la que se pueden imponer condiciones y poner en entredicho que somos un país soberano y respetado ... eso es una violación de nuestra soberanía».*

Por la misma razón, se mostró contrario a otra de las recomendaciones de aumentar el número de consejeros en las unidades militares iraquíes de los 4.000 actuales hasta 20.000». El gobierno iraquí es especialmente sensible cuando el mando de la Coalición le exige, por razones de coordinación, que informe de los movimientos de sus tropas. El Presidente iraquí se llegó a quejar durante una visita a Teherán diciendo. «*El primer ministro no puede mover a diez soldados de un sitio a otro sin autorización de EEUU*».

Otro punto decisivo es lograr el mayor apoyo posible internacional y para ello es necesario actuar dentro de la legalidad. La Resolución 1500 del Consejo de Seguridad de NNUU de 14 de agosto de 2003, acogió con beneplácito al nuevo gobierno provisional iraquí y autorizó el envío de una misión de asistencia a Irak por un periodo de 12 meses. El 8 de junio de 2004, el Consejo de Seguridad, mediante la Resolución 1546, acordó el traspaso de poderes al Gobierno iraquí salido de las urnas y autorizó la permanencia de una fuerza multinacional en Irak.

El informe Baker-Hamilton recomienda animar a la comunidad internacional a que invierta en el sector petrolífero iraquí como una forma de apoyo y de implicarse en la zona, y por otro lado, fomentar una conferencia en Bagdad con la participación de organismos multilaterales, como la Liga Árabe o la Organización de la Conferencia Islámica. El Gobierno iraquí necesita el apoyo de los líderes religiosos.

El tiempo ha demostrado que el tratamiento del conflicto en los medios de comunicación está perjudicando la estrategia estadounidense. El Pentágono es consciente de que la opinión pública norteamericana juega un papel decisivo, por lo que es necesaria una mejor política de comunicación. Hasta ahora han sido más frecuentes, y más impactantes, las noticias de muertes y destrucción, que las de los logros en la reconstrucción de Irak. Una de las últimas decisiones de Rumsfeld, antes de dimitir, fue dedicar una buena cantidad de dinero a corregir este problema.

A todos estos puntos decisivos había que añadir dos fundamentales: impedir la llegada de terroristas de Al Qaeda a suelo iraquí y combatir toda forma de terrorismo. Para ello se trató de impermeabilizar las fronteras con Irán y especialmente con Siria, pero sin éxito.

### **La estrategia del Gobierno iraquí**

El Gobierno iraquí tiene como objetivo estabilizar el país creando un ambiente donde pueda ejercer su labor de gobierno con normalidad sin el apoyo internacional. Para ello trata de lograr la máxima unidad nacional posible.

El 25 de junio el primer ministro iraquí, Nuri al Maliki (chiíta), presentó al Parlamento su Plan Nacional de Reconciliación y Dialogo iraquí, que consta de 24 puntos para lograr la reconciliación entre sunnitas y chiítas, con la única exclusión de los miembros de Al Qaeda. El plan busca supe-

rar el rechazo de los dos principales partidos chiítas, aliados de Maliki y del clérigo Muqtada Al Sadr, e incluso de gran parte de los sunnitas. Es un intento de poner fin a la violencia sectaria entre grupos religiosos. La propuesta que previamente intentó ser negociada entre los diversos grupos religiosos, políticos, tribales, incluidos algunos grupos insurgentes, contempla una amnistía para los que no tienen delitos de sangre, incluyendo a los miembros del Partido Árabe Socialista (Baaz) que además de ser el soporte del anterior Régimen, estaba muy arraigado en las Fuerzas Armadas, especialmente en la Guardia Republicana Especial y fue prohibido en 2003 tras la caída de Sadam, llegándose a establecer una comisión para purgar a los antiguos dirigentes y altos cargos de la administración ligados al partido. El plan contempla la posibilidad de reinsertar a todos los mandos y soldados de las Fuerzas Armadas del anterior Régimen con dos condiciones: que sean leales a su país y que se comporten de forma profesional, y a pagar una pensión a los que no lo puedan hacer.

Los sunitas mantienen que la disolución de las Fuerzas Armadas ordenada por Bremer empujó a muchos militares a combatir al lado de la insurgencia. En este aspecto el informe Baker-Hamilton indica que:

*«EEUU debe hacer esfuerzos activos por integrar a todas las partes en Irak, con la excepción de Al Qaeda. EEUU debe encontrar una forma de dialogar con el Gran Ayatolá Ali Sistani, con Muqtada Al Sader, y líderes de las milicias y la insurgencia»*

La constitución que se aprobó el 15 de octubre de 2005 no goza del suficiente consenso entre grupos étnicos como para ser la pieza angular de la reconstrucción nacional. Fue rechazada por el 21% de los votantes, que se corresponde aproximadamente con el porcentaje sunnita, a pesar del esfuerzo para incluirlos en su redacción. Si bien los sucesivos encuentros electorales han registrado un incremento de la participación de los sunnitas, la fractura social entre sunnitas y chiítas es cada vez mayor. El informe Baker-Hamilton aconseja revisar la Constitución iraquí y permitir la reincorporación de los miembros del partido Baaz y de los nacionalistas árabes a la vida pública, con la excepción de los principales cargos del Régimen de Sadam Hussein.

El Gobierno iraquí trata de fortalecerse dotando al Estado de las necesarias estructuras de seguridad, de gestión de justicia, legislativas, económicas y de infraestructuras críticas necesarias para el normal funcionamiento del Estado.



La economía iraquí está progresando a buen ritmo debido a varios factores: la progresiva reconstrucción de su tejido productivo, la ayuda exterior y la subida del precio del petróleo. La producción de crudo es de 2,3 millones de barriles diarios de los que dedica 1,6 millones a la exportación, habiendo incrementado su producción en 7,5% y tiene previsto llegar próximamente a los 2,5 millones de barriles diarios para dedicar a la exportación 1,7 millones. A este respecto, el Informe Baker-Hamilton aconseja que el Presidente Bush recalque que EEUU no busca controlar el petróleo iraquí.

A la vez que mantiene los apoyos de la comunidad internacional, procura la eliminación de los elementos claves del antiguo Régimen, mediante juicios públicos a sus principales responsables. En este ámbito se inscribe la condena a muerte y ejecución del propio Sadam Hussein, de su hermanastro Barzan Al Tikriti, jefe de los servicios secretos y de Awad Al Bandar presidente del Tribunal Revolucionario, todos ellos juzgados por un tribunal iraquí por crímenes contra la humanidad.

La creación de cuerpos policiales desplegados por todo el territorio iraquí, con la ayuda de sus Fuerzas Armadas, tratan de ser capaces de luchar contra el terrorismo provenga de donde provenga e incluso contra la insurgencia. Si bien no han faltado cuerpos policiales que lejos de actuar con la ley en la mano, han aprovechado su posición para actuar contra la etnia contraria. El Informe Baker-Hamilton denuncia que miembros de la Brigada chiíta Bard se han integrado en la policía y han aprovechado su uniforme para atacar a civiles sunnitas. El informe recomienda aumentar el número de agentes estadounidenses dentro de la policía iraquí en misiones de adiestramiento y educación y que la Policía Nacional y la Policía Fronteriza de Irak pasen a depender del Ministerio iraquí de Defensa. Otro ejemplo del mal funcionamiento policial fue el asalto a una comisaría de Basora que fuerzas británicas tuvieron que realizar para liberar a más de un centenar de reclusos que estaban siendo torturados, y estaban a punto de ser asesinados por sus guardianes.

Para que el Gobierno iraquí sea autosuficiente en materia de seguridad, necesita disponer de unas fuerzas de seguridad iraquíes (ISF) adecuadas en número y capacidades. En los últimos seis meses se han incrementado en 45.000 efectivos contabilizando militares y policías, con un total de 322.600 efectivos entrenados y equipados. El número total de efectivos, unos 400.000, deberán estar adiestrados y equipados para el primer trimestre de 2008.



El Ejército iraquí dispone en la actualidad de seis cuarteles generales de División, 30 de Brigada y 91 Batallones, que le han permitido ir incrementando su capacidad de lucha contra la insurgencia.

Para la estrategia del Gobierno iraquí es imprescindible el apoyo de las fuerzas de la coalición. A pesar del incremento del número de ataques ya citado, el número de ataques a infraestructuras es cada vez menor, y la causa hay que buscarla en que a medida que aumentan los efectivos de las fuerzas de seguridad iraquíes, su protección es mayor y que el Congreso de los EEUU destina fondos para la seguridad de las infraestructuras críticas. El 30 de octubre de 2006, durante la reunión que mantuvieron George W. Bush y el primer ministro iraquí Nuri al-Maliki en Amán, recibió garantías de que las tropas estadounidenses permanecerán en Irak *"hasta que el trabajo se haya completado"*. Al terminar la reunión Bush manifestó que las tropas estadounidenses seguirían en Irak *"el tiempo que el Gobierno nos quiera allí"* apoyando así al primer ministro y a su Gobierno. El informe Baker-Hamilton propone que según Irak vaya ganando en capacidad para gobernar y defenderse por sí mismo, las tropas y los civiles de EEUU deben ir reduciendo su presencia, llegando a establecer un calendario de retirada de las tropas dentro de un proceso de *«iraquización del conflicto»*. La retirada de la Coalición sería aprovechada para reforzar a las tropas en Afganistán.

## **Estrategia de la insurgencia iraquí**

La insurgencia es básicamente de origen sunnita ligada al Partido Baaz y de la que también forman parte antiguos miembros de las Fuerzas Armadas y especialmente de la Guardia Republicana. Su actuación se realiza predominantemente en territorios con presencia sunnita, con especial intensidad en Bagdad y la provincia de Al Anbar, aprovechando la frontera con Siria.

Los insurgentes sunnitas tienen el objetivo de retomar el poder tras provocar la retirada de las tropas de la Coalición. Para ello, llevan a cabo una guerra de guerrillas contra las fuerzas estadounidenses y lanzan atentados terroristas contra los chiítas en las zonas compartidas por ambas comunidades. Los ataques se suceden prácticamente a diario, especialmente en las zonas sunnitas como Tikrit, Al Anbar, Sala Ah Din y el Triángulo Sunni con ciudades como: Baquba, Balad, Hilla o Samarra. Los ataques interétnicos han creado un ambiente de guerra civil. EEUU acusa a Irán de apoyar con armas y adiestramiento a las milicias chiítas y a Siria

de apoyar a la insurgencia sunnita. La condena a muerte de Sadam y posterior difusión por Internet de su ejecución, provocó un comunicado del Partido Baaz que decía:

*«Nuestra venganza consiste en provocar el mayor número de víctimas del ocupante... Concentrar vuestros golpes sobre Estados Unidos e Irán y no ahorréis ningún objetivo... pero evitando caer en una guerra civil».*

El rechazo a la presencia extranjera, la revancha contra los sunnitas y sobre todo la necesidad de dar respuesta a los ataques sunnitas contra los chiítas, han generado una insurgencia chiíta ligada a la Brigada Badr y a la milicia del Mahdi liderada por el clérigo Muqtada Al Sadr especialmente a raíz del ataque al santuario chiíta de Samarra, que tuvo lugar el 12 de febrero de 2006.

El centro de gravedad para conseguir sus objetivos es provocar la decisión del Presidente de los EEUU de retirar sus tropas de Irak. El anuncio de la salida de alguno de los países que conforman la fuerza multinacional podría debilitar la posición estadounidense.

Los puntos decisivos que conducen al centro de gravedad son la pérdida de control de importantes zonas del territorio por parte de la coalición y del Gobierno iraquí; la pérdida de apoyos de la opinión pública norteamericana; el progresivo aumento de las bajas de la coalición; la prolongación del conflicto que contribuye a aumentar las bajas; los costes de la guerra; el esfuerzo militar que se traduce en mayores dificultades para el reclutamiento; y la pérdida de apoyos políticos y sociales.

Pero la presencia de tropas estadounidenses y de otros países aliados en suelo iraquí tiene un doble efecto, mientras que por un lado puede ser un motivo que estimula la insurgencia e incentiva el reclutamiento de terroristas, por otro lado aportan la seguridad necesaria para que el país no caiga en un caos absoluto donde la guerra civil generalizada sería inevitable y la fractura del país muy probable. Una guerra civil entre chiítas y sunnitas, ayudados por Irán y Siria con Arabia Saudita respectivamente, daría lugar a una mayor desestabilización de Oriente Próximo, con consecuencias difícilmente imaginables. La corriente de miles de refugiados hacia Irán y Siria sería un motivo añadido para la desestabilización de la región.

En el plano operativo, si la insurgencia e incluso Al Qaeda recibieran misiles portátiles antiaéreos, la actividad de los helicópteros estadounidenses, pieza clave en la operatividad de sus fuerzas, se vería comprometida, como ya ocurrió en la guerra de Afganistán contra los soviéticos.

## Estrategia de Al-Qaeda en Irak

Antes del comienzo del conflicto no había indicios de la existencia de miembros de Al Qaeda en Irak. En la actualidad, el número de atentados y de detenidos hace pensar que es su principal escenario, por encima de Afganistán. Están dirigidos por el egipcio Abbu Ayyub al-Masri, que según el mando de la Coalición ha sustituido al jordano Abu Musab al Zarqawi, muerto por las tropas estadounidenses el 7 de julio de 2006. Irak se ha convertido en el mejor campo de entrenamiento de los yihadistas procedentes de todo el mundo, incluida Europa.

Los yihadistas que ahora atentan en Irak y que sobrevivan, acabarán regresando a sus países de origen y podrían ser los nuevos líderes locales para el radicalismo islámico y maestros de la lucha terrorista para sus seguidores en esos países.

Por otro lado, el conflicto de Irak se ha convertido en una «causa islamista atractiva» que actúa como foco de atracción de no pocos islamistas radicales deseosos de engrosar las filas de Al Qaeda. Al fin y al cabo, Al Qaeda nació como un banderín de enganche para atraer islamistas a la lucha contra las tropas soviéticas en Afganistán y ahora continúa su labor con mayor profusión de publicidad en Irak. La materialización de la guerra civil entre musulmanes frenará la capacidad de Al Qaeda para reclutar yihadistas para actuar en Irak.

El objetivo de Al Qaeda es lograr en Irak un gobierno islamista radical que implante la Sharía, tras la expulsión de las tropas occidentales. Para ello, es necesario derribar el Gobierno actual promoviendo la inestabilidad en todo el país, forzando al Gobierno estadounidense a través de su opinión pública a sacar las tropas de Irak, abandonando a su suerte al gobierno iraquí. La estrategia seguida por Al Qaeda en Irak se basa en los siguientes puntos decisivos:

- Crear una situación de inseguridad generalizada por todo el país atacando con atentados a la población civil que pretende colaborar a la reconstrucción del país desde un puesto en la administración, como policía, militar, etc.
- Dificultar las acciones del nuevo gobierno, haciendo que éste no pueda tener el control efectivo de Irak.
- Evitar la recuperación económica de Irak.
- Aumentar las bajas de la coalición como forma de llegar a la opinión pública estadounidense para que esta provoque la retirada unilate-

ral de las fuerzas estadounidenses, convirtiendo a Irak en un segundo Vietnam.

- Utilizar el tiempo como arma que juega en contra de la coalición, mediante la prolongación del conflicto.

Al Qaeda coincide, en gran parte, con la estrategia de la insurgencia sunnita y ve en Irak el camino que más rápidamente le permite avanzar en su estrategia general hacia la creación del gran califato islamista. Un escenario que está en el objetivo de todas las televisiones del mundo que pueden llegar a grabar la retirada de las tropas de la coalición percibida en el mundo árabe como una derrota de Occidente en general, y de EEUU en particular, y donde ellos pueden aparecer entre los vencedores. Al Qaeda incrementaría sus partidarios y su capacidad de reclutamiento para continuar su lucha.

Con este panorama no es de extrañar que el Presidente Bush considere que la resolución del conflicto de Irak sea vital para la seguridad de los EEUU en la actualidad.

## **El papel de los kurdos**

El Informe Baker-Hamilton propone lograr una constitución de mayor consenso, pero esto no gusta a los kurdos, (20% de la población iraquí) y así lo ha manifestado el presidente de Irak, el kurdo Talaban. Una nueva constitución pondría en riesgo la aplicación de lo establecido en el artículo 140 de la actual, que prevé un controvertido referéndum sobre el futuro de Kirkut como capital reivindicada por los kurdos, pero habitada también por árabes y turcomanos. Los kurdos vigilan que no disminuya la autonomía que disfrutaban desde 1991 en su región. El Presidente de la región autónoma de Kurdistán, Barzani, también ha manifestado su oposición al informe, por los mismos motivos. Ante cualquier cambio, los kurdos vigilan que no implique una pérdida de su autonomía, que ellos quieren ampliar.

Irán, Siria y sobre todo Turquía no desean ver una región kurda independiente en Irak, ya que eso podría ser un aliciente para las aspiraciones de un Kurdistán soberano e independiente con 22 millones de habitantes, que implicaría un conflicto que a muy pocos interesa.

La estrategia de los kurdos pasa por colaborar con los EEUU y con el Gobierno iraquí en la medida que sus intereses queden protegidos. Las fuerzas de la Coalición son las garantes de su seguridad y de sus intereses.

## IRÁN

Durante el año 2006, el programa de enriquecimiento de Uranio que Irán había puesto en marcha con discreción antes de 2002, ha sido causa de numerosas tensiones internacionales. La Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA) alertó en 2004 sobre este programa. El Gobierno de Teherán confirmó la existencia del programa, manifestando que es para uso energético civil con la finalidad de preservar sus reservas de petróleo dedicadas preferentemente a la exportación. Sin embargo, la lógica indica que tras esta política está la voluntad de ser una potencia militar nuclear y las razones que conducen a esta conclusión son las siguientes:

- 1.º Para disponer de energía basada en centrales nucleares no es necesario disponer de plantas de enriquecimiento del uranio que será utilizado como combustible, ya que económicamente es más rentable comprarlo a países nucleares con esta tecnología. El 6 de junio de 2006, Francia, Gran Bretaña, Alemania, EEUU, Rusia y China ofrecieron a Irán la tecnología necesaria para poner en funcionamiento una central nuclear de producción eléctrica exclusivamente, si detenía su programa nuclear. La oferta fue rechazada por Teherán.
- 2.º El Proyecto encarece la producción de electricidad en lugar de abaratarla. El combustible utilizado en las centrales nucleares de uso civil es Uranio enriquecido entre un 3 y un 5%. Sin embargo, el utilizado en una bomba nuclear está enriquecido al 90 ó 95%. El coste de disponer de la tecnología para el enriquecimiento es muy alto, y no es rentable si sólo se utiliza para uso civil de consumo interno. Por otro lado, Irán, con sus grandes reservas de petróleo de 133.300 millones de barriles, tiene garantizado el abastecimiento energético.
- 3.º La puesta en funcionamiento de su programa de enriquecimiento de Uranio le supone un enfrentamiento con la comunidad internacional, que puede llegar a sancionarle y podría contribuir a su aislamiento, algo nunca deseable.
- 4.º Irán se arriesga a un ataque militar. Por eso, las plantas de enriquecimiento de Uranio han sido convenientemente dispersadas y muchas de ellas enterradas, lo que encarece aún más el programa. Todo ello para protegerlas de un eventual ataque, como el que Israel lanzó en 1981 contra el reactor iraquí de Osinaq. Irán es firmante del Tratado de No Proliferación (TNP), si bien no ha ratificado su ane-

xo, que compromete a un sistema de inspecciones más riguroso que el previsto inicialmente en el TNP. En febrero de 2006, se negó a facilitar las inspecciones de la OIEA que preside Mohamed Al Baradei, cuando su caso fue llevado al Consejo de Seguridad.

- 5.º Según los informes de la OIEA, Irán persigue dos objetivos: el enriquecimiento de Uranio y la producción de otro elemento radiactivo como es el Plutonio. Para este último está construyendo un reactor de agua pesada, además de otro reactor de agua ligera en Bushehr, construido con tecnología rusa.
- 6.º Paralelamente al desarrollo del programa de enriquecimiento de Uranio, Teherán dispone de un programa para el desarrollo de misiles balísticos, basados en sus misiles Sahab 3 con capacidad para alcanzar el territorio israelí. El desarrollo de los misiles Sahab 4 y 5 con más de 5.000 km. serían el vector perfecto que se necesita para lanzar un artefacto nuclear.

¿Cuáles son las razones que pueden empujar al Gobierno de Ahmadineyad a dotarse del arma nuclear? Todo país que entra en el selecto club nuclear adquiere un protagonismo internacional, que de otro modo no tendría. Y en el caso iraní unido a su influencia religiosa, le convertiría en la potencia regional de Oriente Próximo, en detrimento de otros como el propio Israel, Egipto o Arabia Saudita. Desde el comienzo de la revolución chiíta del Ayatolá Jomeini en 1979, Irán ha demostrado un gran interés por influir y expandir su revolución hacia aquellos países que tienen comunidades chiítas, como son Irak y Líbano. Sin olvidar el interés por el conflicto palestino israelí. A esto hay que añadir el grado de disuasión que Irán adquiere frente a cualquier adversario.

Irán ha encontrado en el panorama internacional posterior a la guerra de Irak de 2003, la situación ideal para sus propósitos. EEUU mantiene abiertas dos operaciones que le exigen un gran esfuerzo: Iraqi Freedom y Enduring Freedom, y a la vez que se siente empantanado en Bagdad. La OTAN trata de ayudar a construir la paz en Afganistán, donde es previsible que haya que mantener tropas durante muchos años si se quiere mantener la zona estable, en un país que parece asistir al recrudecimiento del conflicto bélico. Este escenario era ideal para desencadenar la crisis, sin miedo a la represalia de la comunidad internacional. El Presidente Ahmadineyad lo expresó claramente durante una visita a Venezuela y Nicaragua en la que ofreció su apoyo a Daniel Ortega porque según dijo (9): «*los dos*

---

(9) Noticia de El País del 15 de enero de 2007

*países tienen intereses, retos y enemigos comunes ...y afortunadamente las condiciones del mundo están preparadas para ello»*

La escalada de la crisis de enriquecimiento nuclear preocupa a la comunidad internacional, pero sobre todo a Israel, cuyo Primer ministro Ehud Olmert, en un lapsus, intencionado o no, durante una entrevista a la televisión alemana N24 realizada en diciembre de 2006, reconoció implícitamente la posesión de un arsenal nuclear, cuando dijo:

*«Irán amenaza abierta, explícita y públicamente con borrar a Israel del mapa. ¿Puede decirse que esto está al mismo nivel, cuando Irán aspira a tener armas nucleares, que EEUU, Francia, Israel o Rusia?»*

Israel nunca ha reconocido de forma oficial que dispone de armas nucleares, aunque sí lo han hecho otros por él. El Secretario de Defensa norteamericano Robert Gates lo aceptó como cierto, en una comparecencia en el Senado. Israel dispondría de unas 200 cabezas nucleares, según declaró el científico israelí Mordejai Vanunú al Sunday Times en 1986. Estas declaraciones le costaron su apresamiento por miembros del Mosad en Roma y su traslado a Israel, donde fue condenado a 18 años de cárcel. En todo caso, Israel, que no ha firmado el Tratado de No Proliferación Nuclear, ha mantenido siempre una calculada ambigüedad, y a la pregunta de si Israel dispone de armas nucleares, la respuesta por parte de las autoridades israelíes suele ser del tipo: *«Israel nunca será el primero en atacar con una bomba atómica»*.

Esto convierte a Israel en un país que sin declararse oficialmente potencia nuclear ejerce la disuasión frente a vecinos como Siria, que aspira a recuperar los Altos del Golán.

## **Postura de la comunidad internacional**

Por su parte, la comunidad internacional se encuentra dividida y debilitada como consecuencia de la situación en Irak. EEUU ha perdido, en gran medida, su capacidad de presión militar. No es creíble que los estadounidenses se embarquen en un nuevo escenario bélico y menos en un país de 1.648.000 Km<sup>2</sup> con 68.700.000 habitantes de los que el 90% son chiítas que se enfrentarían a cualquier país agresor. La opinión pública internacional incluida la estadounidense no apoyaría una intervención militar tras los resultados de la intervención de Irak. Y por último, los medios disponibles en efectivos humanos y materiales por parte de la comunidad

internacional no permitirían el mantenimiento de un nuevo escenario de grandes dimensiones.

La solución se limita a la presión diplomática y económica de carácter limitado, ya que un bloqueo económico generalizado implicaría la falta del suministro del petróleo iraní hacia un mercado internacional de demanda creciente y oferta limitada, que ha provocado la subida del precio del barril, en los últimos dos años, hasta cifras hasta entonces desconocidas. Irán es el segundo productor de la Organización de Países Exportadores de Petróleo con 2,5 millones de barriles al día, especialmente a China y Japón. Por otro lado, la experiencia de Irak indica que los bloqueos económicos implican un sufrimiento para la población que, ante la adversidad frente al que le hace el bloqueo, acaba uniéndose a sus autoridades, disminuyendo así la posibilidad de que la solución surja desde el interior de la sociedad iraní.

Sin capacidad para presionar a Irán, una vez que la presión económica del bloqueo y la militar están desechadas tras las lecciones aprendidas de Irak, se pone de manifiesto la necesidad de encontrar nuevas formas de actuación en las relaciones internacionales. Países como Corea del Norte aprovechan esta debilidad y echan un pulso a la comunidad internacional, llegando al chantaje.

El 25 de diciembre el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1737, en la que se establece un embargo contra Irán de material y tecnología que pueda ser utilizado en programas nucleares y de misiles balísticos, así como todo tipo de financiamiento que tenga dicha finalidad. Esto implica bloquear los fondos financieros en el extranjero de entidades o individuos relacionados con entidades o empresas relacionadas con los programas nucleares o balísticos.

La principal cualidad de esta Resolución es que las cinco potencias con derecho a veto fueron capaces de llegar a un acuerdo de mínimos para hacer frente a los incumplimientos de la Resolución 1696, que obligaba a Irán a suspender su programa nuclear antes del 31 de agosto de 2006. El acuerdo para llegar a la última resolución costó dos meses de negociaciones entre los cinco países con derecho a veto y Alemania, que forma parte del Consejo de Seguridad en el período actual.

El principal obstáculo para presionar a Irán fue la posición de China, opuesta a todo tipo de sanciones y de Rusia, que tiene intereses económicos en Irán. Por eso, esta resolución contempla la excepción de la



construcción, con la colaboración de Rusia, de un reactor nuclear de agua ligera a orillas del Golfo pérsico en Bushehr. Qatar, como miembro del Consejo de Seguridad, votó a favor de la Resolución para no romper el consenso. Es difícil que estas sanciones detengan el programa nuclear.

Por su lado, EEUU envió a la zona, a principios de diciembre, al portaaviones USS Eisenhower y en enero al USS John C. Stennis como medida de presión hacia Irán, pero esta presencia es poco efectiva, por la falta de credibilidad de una intervención militar.

La primera reacción de Irán a la Resolución fue calificarla de ilegal y acelerar la puesta en funcionamiento de 3000 centrifugadoras en la Central de Natanz, al sur de Teherán, para el enriquecimiento de uranio, según declaraciones de Ali Lariyani, máximo responsable de las negociaciones. Poco después el 4 de enero, el Presidente Ahmadineyad manifestaba:

*«Hoy podemos decir que Irán es un país atómico, tiene ciclo de combustible nuclear y pondrá en breve su producción sin hacer mínimo caso a los gritos de Bush y de las potencias corruptas».*

La credibilidad de la comunidad internacional quedará en entredicho si no se logra resolver la crisis y será un aliciente para que otros países sigan los pasos de Irán y Corea del Norte, con el peligro que implica la proliferación.

## **El escenario futuro**

La solución ideal debería proceder del interior de Irán. En las últimas elecciones se vislumbró un avance de los reformistas como una crítica a la política del gobierno radical y populista de Ahmadineyad. Pero el férreo control del gobierno, que potencia las delaciones de los opositores al Régimen, hace difícil toda esperanza de renovación política interna.

Si Irán dedicara sus instalaciones al enriquecimiento de alto grado de Uranio (HEU), es previsible que pudiera disponer de un arma nuclear en el plazo de uno o dos años. Esto significa que la sola posesión de esas instalaciones y la tecnología, implican que transcurrido un corto periodo de tiempo deba ser considerada como un país dotado de armas nucleares.

Por otro lado, dadas las confrontaciones que mantiene con EEUU y con Israel, es lógico pensar que se dotará de un arsenal nuclear, aunque no lo hará público, para lo que requeriría denunciar previamente el TNP, basándose en su artículo 10, alegando estar en peligro.

Un hipotético ataque de EEUU o de Israel contra Irán, tendría que ser llevado a cabo mediante el bombardeo con misiles de precisión de las instalaciones nucleares y militares estratégicas. Las circunstancias geopolíticas obligan a descartar el ataque terrestre. El bombardeo sólo serviría para retrasar el programa nuclear y proporcionaría la excusa a Irán para salirse del TNP y justificar así la necesidad de un arsenal nuclear para su defensa. La posición estadounidense en el mundo musulmán se vería debilitada en un momento crucial para la lucha contra Al Qaeda y perjudicaría a los gobiernos de países árabes prooccidentales como Egipto y Arabia Saudita.

La región podría ver el expansionismo de la revolución chiíta hacia Irak y Líbano. No olvidemos que los ayatolás iraníes tienen gran ascendencia religiosa sobre el mundo chiíta, más allá de las fronteras persas. De la mano de un Irán pujante, Hezbolá adquirirá un mayor protagonismo en Líbano llegando a desplazar a otras comunidades especialmente las cristianas, y dando de nuevo un gran protagonismo por delegación a Siria en Líbano como garante de un gobierno de mayoría chiíta. El Presidente iraní Mahmoud Ahmadineyad ha manifestado en diversas ocasiones su posición en contra de la existencia de Israel, coincidiendo en esta idea con Hezbolá y con Hamás.

En el conflicto palestino israelí, el protagonismo de Irán buscará reforzar el papel de Hamás dificultando su moderación, alejándose de cualquier posición negociadora con Israel. La situación aconseja acelerar el proceso de paz en Palestina antes de que se consolide el liderazgo de Irán.

Las fuerzas nucleares son calificadas como las «armas de no empleo». Este concepto podría estar en peligro si continúa su proliferación, por el riesgo de que caigan en manos de un grupo terrorista internacional. El sistema de disuasión nuclear de las grandes potencias, como EEUU, podría perder eficacia frente a actores nucleares de ideologías religiosas radicales que podrían sentir la tentación de entregar estas armas nucleares a grupos terroristas que al no tener territorio propio sobre el que lanzar la respuesta, hacen imposible la represalia y la disuasión pierde su efecto. La tecnología permite identificar la fuente de enriquecimiento del material nuclear, que sirvió para fabricar un arma y eso podría servir para apuntar a la nación que está detrás de un atentado. Las potencias nucleares mantienen la disuasión frente a ellos. El Presidente francés Jacques Chirac, en su discurso durante su visita a las fuerzas aéreas y estratégicas en Landivisau /L'Île Longue (Finistère) dijo:

*«Los dirigentes de Estados que puedan recurrir a medios terroristas contra nosotros, como todos aquellos que traten de utilizar, de una manera o de otra, las armas de destrucción masiva, deben comprender que se exponen a una respuesta contundente y adaptada por nuestra parte. Esta respuesta podrá ser convencional. Pero también podrá ser de otra naturaleza.»*

## **SIRIA**

Desde su acceso a la presidencia, tras la muerte de su padre Hafed al Asad en junio de 2000, el Régimen del Presidente Bashir Asad ha sido sometido a un progresivo aislamiento por los EEUU, acusado de ser un régimen tirano (10) que ampara el terrorismo, considerándole un Estado gamberro juntamente con Irán. Su punto más bajo de prestigio internacional lo tuvo en abril de 2005, cuando las Fuerzas Armadas sirias se vieron obligadas a abandonar el Líbano en cumplimiento de la Resolución 1559 del Consejo de Seguridad de NNUU tras el asesinato del ex primer ministro libanés Rafia Hariri, con serios indicios de que los servicios secretos sirios están implicados.

Durante toda la post-guerra de Irak, el Gobierno estadounidense ha acusado a Siria de alimentar a la insurgencia iraquí a través de su frontera, especialmente en la provincia de Al Anbar. Hay que recordar que el partido Baaz, que rigió los destinos de Irak entre 1963 y 2003 bajo la presidencia de Sadam, fue fundado en 1947 como un partido nacionalista, socialista y laico con fuerte arraigo en Irak y Siria, donde también llegó al poder en 1963. Durante muchos años, ambas ramas del partido Baaz mantuvieron posturas distantes, pero en la situación actual tienen un enemigo común, EEUU. Por otro lado, trabajando juntos tienen mucho que ganar: la influencia de Siria en el nuevo Irak y mantener una alta cuota de poder para el partido Baaz en Irak, especialmente tras el Plan Nacional de Reconciliación y Dialogo del Primer ministro Maliki , que pondría fin al proceso de «desbaacificación».

Su papel en el Líbano ha sido siempre una de las claves de su política exterior. A pesar de la retirada de sus tropas, su influencia sigue siendo evidente, hasta el punto de que las principales manifestaciones de 2006 en el Líbano las han encabezado los pro-sirios partidarios de un modelo mezcla del sirio y el iraní, frente a los partidarios de un modelo pro-occidental.

---

(10) The Nacional security Strategy of USA Marzo 2006. Pag.3, 9, 12 y 38

Su apoyo político y material a la guerrilla de Hezbolá, a la que ha proporcionado armamento, como los misiles contracarro Konet y Metis-M de fabricación rusa, le ha situado en el bando de los virtuales vencedores de la guerra de Hezbolá contra Israel en verano de 2006.

Siria ha manifestado en repetidas ocasiones su disposición a negociar, sin condiciones de partida, para recuperar los Altos del Golán. Por su parte Israel desde una posición de fuerza impone condiciones: que expulse a la dirección de Hamás de su territorio; corte sus relaciones con Hezbolá; deje de colaborar con la insurgencia en Irak; rompa la alianza con Irán; y por último que retire la concentración de tropas que tiene en la frontera de los Altos del Golán. Con los cambios geoestratégicos que se están produciendo, Israel podría verse en la necesidad de negociar sin condiciones previas.

Siria es el mejor situado para jugar un papel de mediador en las negociaciones entre Fatah y Hamás por dos motivos, en primer lugar alberga a Jaled Mescal máximo dirigente de Hamás y a gran parte de los cargos del partido, exiliados para no ser detenidos por los israelíes, y en segundo lugar sería el principal aliado de los palestinos en el enfrentamiento con Israel.

También el informe Baker-Hamilton (11) considera necesario contar con Siria para la resolución del conflicto de Irak. Su apoyo a Hezbolá en su lucha contra Israel, ha hecho que muchos libaneses reclamen una más estrecha relación de Líbano con Siria dando lugar a enfrentamientos en el interior del Líbano.

## **AFGANISTÁN**

Tras el derrocamiento del régimen talibán, y con la finalidad de lograr la estabilización del país, en diciembre de 2001 se firmaron los Acuerdos de Bonn, que definen la estrategia de la comunidad internacional para la estabilización del Afganistán y que básicamente consiste en:

- La realización de la desmovilización y desarme del antiguo ejército talibán, para crear uno de nuevo cuño.
- Adiestramiento del Ejército y fuerzas policiales afganas.
- Reforma judicial para garantizar los derechos humanos.
- Llevar a cabo la lucha contra la droga.

---

(11) The Iraq Study Group Report Dic. 2006 [http://www.usip.org/isg/iraq\\_study\\_group\\_report](http://www.usip.org/isg/iraq_study_group_report)

Posteriormente, el Consejo de seguridad aprobó la Resolución 1386, a propuesta del Reino Unido y Francia, para el despliegue de ISAF (International Support Assistance Force) en Afganistán.

Todo proceso de estabilización es muy complejo y difícil, pero más todavía en un país donde lo que impera es el sentimiento de etnia, de tribu e incluso el de clan por encima del nacional. Afganistán es un mosaico étnico complejo donde el 38% son pastunes, el 25% son tayicos, el 22% son hazaras, el 9% son uzbekos, el 4% alimacos, el 3% turcomanos y el 2% baluchis. La etnia mayoritaria de los pastunes también está asentada al Norte y Oeste de Pakistán; de hecho el movimiento talibán nació en las escuelas coránicas en la región de Peshawar, al Norte de Pakistán, donde ahora se refugian los talibanes y los restos de Al Qaeda.

Como consecuencia de la guerra de 2001 y del consiguiente vacío de poder, resurgieron los Señores de la Guerra sometidos durante el Gobierno talibán. Su influencia, que merma la acción del Gobierno de Kabul, quedó demostrada cuando Hamid Karzai (pastún), elegido Presidente por la Loya Jirga (Gran Consejo Tradicional) el 13 de junio de 2002, nombró a sus tres vicepresidentes de entre ellos.

La falta de control en todo el territorio y la falta de otros medios de subsistencia, han producido un notable incremento de cultivo de opio. A los que trafican con la droga no les interesa un país estabilizado bajo la autoridad del Gobierno de Karzai, coincidiendo así con los objetivos de los talibanes a quienes ayudan pagando a sus combatientes sueldos muy superiores a los que cobran los soldados del Ejército afgano. Todo esto ha hecho que las fuerzas de la OTAN que tratan de estabilizar el país y las de la Coalición que luchan contra los restos de Al Qaeda y del ejército talibán, han ido encontrando mayores dificultades y mayores riesgos a lo largo del año 2006.

El acuerdo nuclear preferente entre Estados Unidos e India ha generado malestar en Pakistán, que podría quedar en situación de inferioridad en la particular carrera armamentista que mantiene con India. Este enfrentamiento podría tener sus consecuencias en el conflicto afgano, donde India apoya al Gobierno de Karzai, dando razones a una parte importante de la población pakistaní, mayoritariamente de etnia pastún, para que aumente su apoyo a los talibanes y Al Qaeda.

En la actualidad, ISAF, con sus de 32.500 efectivos militares de 37 naciones diferentes, trata de completar el despliegue en todo el territorio af-

gano a la vez que ha dado comienzo a la fase de estabilización en las zonas que tiene bajo control. La OTAN, coordinando las acciones de la Alianza en ISAF con las de Libertad Duradera y las del Gobierno afgano, busca la necesaria sinergia. Simultáneamente, se encarga de formar a las fuerzas de seguridad afganas que faciliten la transferencia de autoridad en cada zona al Gobierno afgano. La unidad tipo son los «kandak», unidades del Ejército Nacional Afgano de entidad batallón.

El Plan de estabilización está basado en los «Provincial Reconstruction Teams» (PRTs) y prevé su implantación en cuatro subfases (stages), que han seguido el siguiente orden: primero la implantación de los PRTs en las provincias del Norte, para continuar luego a las provincias del Oeste y Sur, terminando con implantación en las provincias del Este.

Los numerosos ataques talibanes y de Al Qaeda unido a las características del terreno y sobre todo a la carencia de un sentimiento nacional, dificulta la acción del Estado y del Gobierno de Kabul, ralentizando el plan de estabilización de los PRTs. Sirva como ejemplo que en junio de 2006 la coalición que actúa en Libertad Duradera tuvo que poner en marcha la Operación «Mountain Thrust» con 11.000 efectivos de Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña, para hacer frente a la ofensiva de los talibanes en las provincias de Helmand y Huruzgan, situadas al Sur.

Por su parte, el Gobierno de Bush ha diseñado una estrategia para la estabilización de Afganistán, que se desarrolla en tres niveles: la prevención del conflicto, la intervención para imponer la paz y estabilidad trabajando estrechamente con la OTAN, y la denominada reconstrucción y estabilización posconflicto con el fin de asegurar la paz y estabilidad duraderas. Pero la estrategia está encontrando serias dificultades al no haberse logrado el control de todo el territorio afgano.

La postura de la comunidad internacional y especialmente de la OTAN hace ser optimista, a pesar de los reveses y retrasos en el proceso de estabilización. En el párrafo 4 de la declaración de la Cumbre de Riga (12) se dice:

*«Apoyamos al Gobierno del Presidente Karzai y al pueblo de Afganistán, que procuran construir una sociedad estable, democrática y próspera, libre de terrorismo, estupefacientes y del miedo, garantizando su propia seguridad y en paz con sus vecinos» y en su párrafo*

---

(12) La Cumbre de Riga del Consejo del Atlántico Norte se celebró el 29 de noviembre de 2006

*5 se dice: «nos comprometemos a asegurar que ISAF disponga de fuerzas, recursos y flexibilidad necesarios para garantizar el continuo éxito de la misión».*

La OTAN es consciente del papel que juega Pakistán en la resolución del conflicto y desea establecer una cooperación más estrecha en el ámbito de la Comisión Tripartita (Afganistán, Pakistán y OTAN).

## **CONCLUSIONES**

En el Magreb podemos catalogar la situación de estable, si bien el conflicto del Sahara Occidental dificulta el establecimiento de un amplio mercado magrebí en sentido horizontal, que contribuiría al desarrollo económico de la zona. La amenaza más peligrosa es el terrorismo islamista de Al Qaeda, que de la mano del grupo argelino GSPC, está penetrando en la región con objetivos estratégicos, entre los que podrían figurar Ceuta y Melilla.

En Oriente Próximo, el año 2006 ha supuesto una mayor desestabilización de la zona por la guerra de Israel contra Hezbolá, el permanente conflicto palestino-israelí y las disputas políticas entre Fatah y Hamás, sin olvidar el papel desestabilizador que juegan Irán y Siria sobre el Líbano. Todo ello nos lleva a concluir que la solución debe ser regional, e incluso global, si tenemos en cuenta el papel fundamental que juegan otros actores como son los EEUU, la UE, Rusia y China.

En Irak parece imprescindible la negociación con todas las partes en conflicto, excepto Al Qaeda, incluyendo a Siria e Irán para poder establecer las bases que impidan la consolidación de una guerra civil, que está ya en marcha si tenemos en cuenta el número de víctimas del año 2006. El Gobierno Bush está enviando más tropas a Irak, pero todo indica que su deseo es salir lo antes posible del avispero y transferir urgentemente la responsabilidad de la seguridad al Gobierno Iraquí, exigiéndole que reprima por igual los excesos de los chiítas como de los sunnitas. Previsiblemente, antes del comienzo de la última recta de las elecciones a Presidente de EEUU, Bush hará público un calendario de retirada de tropas y de transferencia de responsabilidades al Gobierno Maliki.

Tampoco el 2006 ha sido un buen año para la estabilización de Afganistán que, a las dificultades de cualquier estabilización, se une la ausencia de una estructura y sentimiento estatal que nunca ha existido. La au-

sencia de una estructura económica y el incremento del cultivo del opio proporciona dinero para reclutar combatientes talibanes, que lanzan continuos ataques a las fuerzas desplegadas en la zona. Para evitar que la seguridad en el país siga deteriorándose es imprescindible el desarrollo económico de la zona y la acción conjunta de la comunidad internacional.

Los procesos de estabilización en los conflictos post-bélicos están resultando demasiado largos en el tiempo y muy costosos en recursos humanos y materiales, además de implicar el sacrificio de no pocas vidas de nuestros soldados. La conclusión es que es necesario redefinir las estrategias de estabilización buscando enfoques más integrales donde se combinen, de forma simultánea, las acciones diplomáticas, económicas, y civiles en general, con las militares. La intervención temprana con medios civiles y militares en cualquier conflicto por parte de la comunidad internacional para evitar la escalada, podría ser una fórmula acertada si bien no exenta de dificultades para su aplicación.



## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

*Vocal Responsable:* «Introducción»

**D. EDUARDO SERRA REXACH**

Presidente de «Eduardo Serra y Asociados, Consultoría Estratégica».

Abogado del Estado.

Ministro Defensa (1996-2000).

Presidente del Real Instituto Elcano (2001-2005).

Miembro del Patronato del Real Instituto Elcano.

*Vocal Secretario:*

**D. RAFAEL ESPINOSA GONZÁLEZ-LLANOS**

Capitán de Fragata Cuerpo General de la Armada.

Diplomado en Guerra Naval.

Instituto Español de Estudios Estratégicos.

*Vocales:*

*«La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico.»*

**D. JOSÉ MARÍA TERÁN ELICES**

Almirante del Cuerpo General de la Armada.

Diplomado en Guerra Naval.

Jefe del Estado Mayor Conjunto de la Defensa.

*«El nuevo escenario energético y sus implicaciones geopolíticas.»*

**D. PAUL ISBELL**

Investigador Principal, Área de Economía Internacional, Comercio e Inversiones en el Exterior y Director del programa de Energía del Real Instituto Elcano

Licenciado en Economía Internacional en Edmund G. Walsh School of Foreign Service, Universidad de Georgetown y MA de la Universidad de Dar es Salaam, Tanzania.

*«Las debilidades de la Unión Europea»*

**D. JOSÉ M. DE AREILZA CARVAJAL**

Instituto de Empresa: Vicedecano y Director de Área Jurídica.

Presidente del Consejo Asesor, Centro de Negociación.

Profesor de Derecho de la Unión Europea.

*«Iberoamérica: un año convulso».*

**D. CARLOS MALAMUD RIKLES**

Investigador principal para América Latina y la Comunidad Iberoamericana del Real Instituto Elcano.

Profesor de Historia de América de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Profesor del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

*«Del Magreb a Oriente Medio: aumento de la inestabilidad».*

**D. MIGUEL ÁNGEL BALLESTEROS MARTÍN**

Coronel de Artillería.

Diplomado en Estado Mayor.

Jefe Departamento Estrategia y Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS).

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
<b>SUMARIO</b> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	11
<i>Capítulo I</i>	
<b>LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA ANTE EL NUEVO ESCENARIO ESTRATÉGICO</b> .....	29
Un nuevo orden internacional .....	29
¿Por qué deben transformarse las fuerzas armadas? .....	31
¿Por qué es necesario un «enfoque integral»? .....	39
La evolución estratégica de la Alianza Atlántica .....	43
La evolución estratégica de la Unión Europea .....	56
Un apunte final: la evolución de la OSCE .....	63
Conclusiones .....	65
<i>Capítulo II</i>	
<b>EL NUEVO ESCENARIO ENERGÉTICO Y SUS IMPLICACIONES GEOPOLÍTICAS</b> .....	69
El rebrote de los precios: de nuevo suena la alarma energética .....	69
La faceta económica de la geopolítica energética .....	72
Recientes cambios estructurales que moldean la nueva geopolítica energética .....	75
— El auge de China y la India .....	75
— El resurgente nacionalismo energético .....	77
• América Latina .....	78
• El factor Chávez .....	79
• Rusia .....	80

• Política energética y las ex repúblicas .....	81
• La carta asiática .....	83
• ¿Un cártel de gas? .....	84
El nacionalismo energético y sus implicaciones.....	86
— La faceta exterior del nacionalismo energético: la energía como arma geopolítica .....	88
— La vertiente interna: el control estatal del sector y la amenaza al nivel de inversión .....	90
— ¿La maldición de los recursos? ¿Maldición para quién?.....	93
Respuestas a la nueva geopolítica energética y sus riesgos estratégicos .....	94
Conclusiones.....	97
<i>Capítulo III</i>	
<b>LAS DEBILIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>101</b>
Introducción .....	101
La renovación de líderes europeos .....	102
La salida de la crisis constitucional .....	104
Las futuras ampliaciones .....	108
En busca de una política energética.....	110
Política exterior y defensa europea.....	115
Competitividad europea, inmigración y demografía .....	119
Conclusiones.....	122
<i>Capítulo IV</i>	
<b>IBEROAMÉRICA: UN AÑO CONVULSO.....</b>	<b>127</b>
Introducción .....	127
Los procesos electorales .....	128
La situación política y el giro a la izquierda en América Latina.....	131
Venezuela: la profundización de la revolución bolivariana.....	135
La sucesión en Cuba .....	138
La Integración Regional .....	140
La Economía.....	142
España y América Latina.....	147
Conclusiones.....	149
<i>Capítulo V</i>	
<b>DEL MAGREB A ORIENTE MEDIO: AUMENTO DE LA INESTABILIDAD.....</b>	<b>153</b>
Introducción .....	153
La Orilla Sur del Mediterráneo .....	155

Conflicto palestino-israelí.....	157
— Los palestinos: la lucha por el poder .....	158
— La situación en Israel.....	160
— El futuro de la «Hoja de Ruta».....	163
Líbano: La Guerra Hezbolá-Israel .....	165
— Antecedentes.....	165
— La guerra de los 33 días.....	167
— La situación interna del Líbano .....	169
El Conflicto de Irak.....	171
— La evolución del conflicto.....	171
— Estrategia de los EEUU .....	175
— La estrategia del gobierno iraquí.....	178
— Estrategia de la insurgencia iraquí .....	181
— Estrategia de Al-Qaeda en Irak .....	183
— El papel de los kurdos .....	184
Irán.....	185
— Postura de la comunidad internacional.....	187
— El escenario futuro.....	189
Siria.....	191
Afganistán.....	192
Conclusiones.....	195
<b>COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....</b>	<b>197</b>
<b>ÍNDICE .....</b>	<b>199</b>