

La invasión de Gaza: implicaciones más allá de los cálculos políticos

Los ataques iniciados por Israel contra la franja de Gaza el 27 de diciembre de 2008 son una consecuencia de los cálculos políticos de las partes enfrentadas, así como de potencias internacionales y países vecinos, en ausencia de una perspectiva real de paz. La historia se repite, como se pueden repetir los errores de cálculo del pasado.

Haizam Amirah Fernández

Obama y Asia-Pacífico: ¿llegará el cambio?

La necesidad de una nueva estrategia con respecto a Asia-Pacífico figura entre los principales desafíos de la política exterior de EEUU en los próximos años. ¿Qué cabe realmente esperar de la Administración Obama en esa región del mundo?

Pablo Bustelo

La estrategia de la OTAN en Afganistán: visión y contribución de España

En la cumbre de Bucarest, la OTAN adaptó su estrategia en Afganistán para acentuar el control político del Consejo del Atlántico Norte sobre las operaciones que desarrolla la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), una adaptación que coincide con la visión española.

Iñigo Pareja Rodríguez

Actos de piratería y bandidaje cometidos frente a las costas de Somalia: análisis desde el derecho internacional

En los tres últimos años se han registrado, al parecer, más de 150 actos de piratería y bandidaje (algunos frustrados) contra buques de muchas banderas. Las consecuencias indeseables que se derivan de este fenómeno para la paz y seguridad internacionales en la región son obvias.

Carlos Jiménez Piernas

Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la Administración Pública y de las empresas que la financian, que se constituyó bajo la presidencia de honor de SAR el Príncipe de Asturias el 27 de diciembre de 2001.

El Instituto se define como una institución apartidista, aunque no neutral, con vocación prospectiva, que utiliza diversos enfoques disciplinares con el propósito de generar propuesta que, más allá de su interés teórico, puedan resultar de aplicación práctica.

La misión esencial del Real Instituto Elcano es generar ideas sobre la realidad internacional y sobre las opciones estratégicas de España en las relaciones internacionales que resulten útiles a los responsables políticos, la empresa privada, el mundo académico, los medios de comunicación y la opinión pública en general.

Los valores y objetivos básicos que inspiran la actuación del Instituto son:

- la paz en las relaciones internacionales;
- la cooperación económica y la solidaridad entre los Estados y los pueblos;
- el respeto a los derechos humanos;
- la promoción y defensa de la democracia y de sus valores;
- la concordia entre los Estados, pueblos y civilizaciones del mundo.

El Real Instituto Elcano tiene como objetivos prioritarios:

- analizar el escenario internacional con el fin de producir análisis, estudios e informes que arrojen luz sobre la evolución del mismo;
- difundir esos trabajos con la meta de participar e influir en el debate público global sobre la realidad internacional;
- servir de foro de encuentro y debate, a fin de fortalecer el diálogo entre agentes públicos y privados;
- fomentar el crecimiento y desarrollo de la comunidad académica española dedicada a los estudios internacionales y estratégicos



Si desean suscribirse a nuestro Boletín y/o Newsletter electrónico, pueden hacerlo visitando la página:

www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs.asp

Editor: Real Instituto Elcano
Coordinadora: Carola García-Calvo
ISSN 1696-3466
Depósito Legal: M.23.689-2003

Real Instituto Elcano
C/. Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
Teléfono: 91 781 67 70
Fax: 91 426 21 57
E-mail: info@rielcano.org

La invasión de Gaza: implicaciones más allá de los cálculos políticos*Haizam Amirah Fernández*

Los ataques iniciados por Israel contra la franja de Gaza el 27 de diciembre de 2008 son una consecuencia de los cálculos políticos de las partes enfrentadas, así como de potencias internacionales y países vecinos, en ausencia de una perspectiva real de paz.

4

Obama y Asia-Pacífico: ¿llegará el cambio?*Pablo Bustelo*

Hace balance de ocho años de Administración Bush en las relaciones con Asia-Pacífico y enumera los cambios que deberían hacerse para fortalecer y mejorar estas relaciones de EEUU con la región para, finalmente, analizar qué se puede esperar de la Administración Obama en este sentido.

8

La estrategia de la OTAN en Afganistán: visión y contribución de España*Iñigo Pareja Rodríguez*

Describe el proceso de evolución de la estrategia seguida por la OTAN en Afganistán y analiza los elementos de la contribución española a la misma.

12

Actos de piratería y bandidaje cometidos frente a las costas de Somalia: análisis desde el derecho internacional*Carlos Jiménez Piernas*

Existen diferencias en la naturaleza y calificación de los actos de violencia cometidos frente a las costas de Somalia, por lo que merecen un tratamiento jurídico distinto.

16

Documentos de trabajo y libros publicados
ARI y materiales de interés
Actividades realizadas en enero
Próximas actividades

20

La invasión de Gaza: implicaciones más allá de los cálculos políticos

El desmedido uso de la fuerza por parte de Israel y la enorme destrucción de vidas y bienes difícilmente aproximarán la paz, y sus consecuencias destructivas pueden seguir desestabilizando Oriente Medio durante mucho tiempo.

Haizam Amirah Fernández

Tema

Los ataques a gran escala iniciados por Israel contra la franja de Gaza el 27 de diciembre de 2008 son una consecuencia de los cálculos políticos de las partes enfrentadas, así como de potencias internacionales y países vecinos, en ausencia de una perspectiva real de paz. La historia se repite, como se pueden repetir los errores de cálculo del pasado.

Resumen

El ataque israelí contra Gaza se inició porque, de una forma u otra, interesaba que ocurriera a casi todos los estrategas de los bandos enfrentados y de las potencias y vecinos con capacidad de influir en ellos. No obstante, la dimensión del ataque está alterando algunos cálculos hechos inicialmente. Las poblaciones civiles, una vez más, han sido arrastradas al enfrentamiento en condiciones de miseria y desesperanza (la palestina) y de inseguridad y militarismo desbocado (la israelí). El momento elegido responde al oportunismo político de los dirigentes israelíes que se presentan a las elecciones legislativas del 10 de febrero, y que han aprovechado la etapa de transición en EEUU antes de la llegada a la Casa Blanca del nuevo presidente, Barack Obama, el 20 de enero. Sin embargo, el desmedido uso de la fuerza por parte de Israel y la enorme destrucción de vidas y bienes difícilmente aproximarán la paz, y sus consecuencias destructivas pueden seguir desestabilizando Oriente Medio durante mucho tiempo.

Análisis

Israel desea darle una lección contundente a Hamás desde hace tiempo, y al revés. Una diferencia importante es que Hamás no contribuyó a la creación de Israel, pero sí a la inversa. Muchos vecinos y potencias internacionales, cada uno a partir de sus propios cálculos, han dado su apoyo activo o tácito al intento israelí de anular a Hamás iniciado hace años. Los regímenes árabes no quieren que un gobierno islamista elegido democráticamente sirva de ejemplo para sus propios islamistas. Ningún éxito de Hamás podía ser tolerado, ni en el campo de batalla ni como gestor de asuntos públicos. EEUU, al igual que Israel, prefiere seguir negociando con los líderes de Fatah, más dóciles, a pesar de que muchos palestinos desaprobaban su gestión. Europa no tiene una única voz, pero aquellas que se llegan a oír comulgan con esa visión. Los más optimistas creen que, desalojando a Hamás del poder en Gaza, los territorios palestinos volverán a ser controlados por Fatah, lo que permitirá un acuerdo final basado en la fórmula de dos Estados con el próximo Gobierno israelí. Según ese razonamiento, Hamás habría sido una anomalía –aunque democráticamente elegida– de tres años, que acabaría por disiparse porque la población palestina le daría la espalda por haber atraído tanta destrucción, aunque fuera a manos del ejército israelí. Por su parte, los máximos líderes de la Autoridad Palestina, encabezada por Fatah, han querido creer –más en los primeros momentos– que la situación les beneficiaba porque Israel dice que combate a Hamás para fortalecerlos a ellos y ayudar así a los palestinos.

Hamás, por su parte, consideró que la falta de perspectivas para acabar con el bloqueo férreo ejercido por Israel contra Gaza y su población, así como para salir del aislamiento internacional al que está sometida desde su victoria en las elecciones legislativas palestinas de enero de 2006 requerían romper el *statu quo*. Al provocar una reacción de Israel, Hamás buscaba atraer la atención del resto del mundo hacia la situación en Gaza, dando por hecho que el precio que pagarían los palestinos sería muy alto. Lo que más simpatías le reporta a Hamás en el entorno árabe y musulmán es su condición de “resistencia nacionalista” a la ocupación y al asedio que Israel ejerce sobre la población palestina. El cálculo era simple, a falta de incentivos en el sentido contrario: cuanto más pudiera demostrar ese carácter de resistencia, más legitimidad y apoyos acabaría recibiendo.

El problema es que el *statu quo* regional se podría romper precisamente a causa de la invasión israelí de Gaza a sangre y fuego. En los cálculos políticos de los dirigentes israelíes no parecen haber pesado mucho los efectos desestabilizadores que su política de “ojos por diente” está teniendo en su entorno geopolítico. Es más, se han lanzado a una invasión en la que no pueden obtener una victoria militar, como no la hubo

en la guerra con Hezbolá en verano de 2006, puesto que, en la lógica de la resistencia, una no derrota ya es una victoria.

Momento elegido y motivos de la invasión

El momento elegido para lanzar la operación militar israelí por aire, tierra y mar contra Gaza responde al oportunismo político de los dirigentes israelíes que se presentan a las elecciones legislativas del próximo 10 de febrero. Todos compiten por presentarse ante su opinión pública como los que acabarán con el “terrorismo palestino” y recuperarán para Israel su hegemonía y capacidad de disuasión, cuestionada tras la guerra con Hezbolá en verano de 2006. La decisión tomada por el primer ministro israelí Ehud Olmert, debilitado por sus errores estratégicos y por acusaciones de corrupción, tenía como uno de sus objetivos mejorar las opciones electorales de los partidos que forman su coalición de gobierno. Mientras las encuestas parecían favorecer la victoria del archi-halcón Benjamín Netanyahu, una “operación de castigo” contra Hamás traería réditos políticos para sus artífices, al menos a corto plazo. Las encuestas tras las primeras semanas de ataques lo han venido a confirmar, aunque ese apoyo puede cambiar si no llegan los resultados prometidos pronto. Por un lado, la candidata del partido Kadima y actual ministra de Asuntos Exteriores, Tzipi Livni, quería demostrar que tiene agallas para declarar una guerra, con el fin de quitarle votos a los partidos más inclinados por las soluciones bélicas, especialmente el Likud de Netanyahu, cuyas posibilidades de ascenso son altas. Por su parte, Ehud Barak, líder del Partido Laborista y actual ministro de Defensa, pretende con la guerra evitar un descalabro del laborismo como pronosticaban algunas encuestas.

Además del apoyo masivo del electorado israelí, los dirigentes israelíes buscaban el respaldo incondicional del presidente estadounidense saliente, George W. Bush, aprovechando que EEUU pasa por un momento de semi parálisis mientras se produce la transición de poder con la llegada a la Casa Blanca del nuevo presidente, Barack Obama, el 20 de enero. A pesar de que no haya ningún indicio para creer que Obama vaya a llevar a cabo una política rupturista en Oriente Medio, los dirigentes israelíes han optado por anticiparse a su llegada y plantearle una situación de hechos consumados en la que se reduzca su margen de maniobra. Aun así, podría ocurrir que, debido a la gravedad de la situación provocada con la invasión de Gaza, Obama acabe por dedicar mucha más atención al conflicto de Oriente Medio de la que le gustaría a Israel. La desvinculación de la Administración de George W. Bush –cuyas posiciones han sido las más favorables a las políticas de Israel de la historia de EEUU– de cualquier intento creíble y coherente para alcanzar la paz en Oriente Medio ha dejado un vacío cuyos efectos desestabilizadores se están dejando

notar en toda la región. Algunos países, como Irán, Arabia Saudí y Turquía, tratan de llenar ese vacío para garantizar sus intereses estratégicos. Mientras el resto de potencias, incluidas las europeas, muestran una falta de capacidad de reacción política ante los acontecimientos graves que sacuden la región, los movimientos revisionistas como Hezbolá y Hamás adquieren un papel más prominente y canalizan parte de la desesperanza de las poblaciones.

A pesar de que no haya ningún indicio para creer que Obama vaya a llevar a cabo una política rupturista en Oriente Medio, los dirigentes israelíes han optado por anticiparse a su llegada y plantearle una situación de hechos consumados

Consecuencias de la invasión

Si la preocupación real de Israel hubiese sido la caída de cohetes palestinos en poblaciones israelíes vecinas (preocupación comprensible por otro lado), ¿acaso no se podría haber limitado a cortar el flujo de armas a través de los túneles que conectan Gaza con el Sinaí? No parece imposible controlar poco más de 10 kilómetros de frontera, ni parece que exista una incapacidad técnica para semejante colaboración israelo-egipcia. ¿No habría habido otra forma de afrontar los retos que plantea Hamás y su escasa capacidad de hacer daño real a Israel sin necesidad de masacrar centenares de vidas humanas, de generar miseria y causar tanta destrucción en Gaza? Sin duda, se podría haber intentado levantar el bloqueo impuesto por Israel contra la franja y su población, como parte de un acuerdo más amplio que garantizara la seguridad humana de los civiles a ambos lados. Si la voluntad de Israel y otros países era desacreditar a Hamás ante la población, ¿no habría sido más efectivo permitir que la Autoridad Palestina diera un ejemplo de autogestión y buen gobierno en Cisjordania, en lugar de torpedearla, ejemplo que fuera visto por los palestinos como el modelo que todos desearían tener?

A lo largo de la historia de los conflictos israelo-árabes, la violencia ha sido el mejor caldo de cultivo para los extremismos. La indignación por la invasión de Gaza y por las tibias reacciones internacionales está afectando al conjunto de las sociedades árabes, y no sólo a los sectores religiosos, como demuestran las numerosas manifestaciones y expresiones de rechazo a las que también se suman autoridades cristianas locales. Puede que el malestar generalizado quede una vez más en unas cuantas manifestaciones contra Israel y EEUU, pero también puede que se esté produciendo

un cambio de fondo y que ese malestar se vuelva contra los regímenes árabes que son vistos como cómplices de Israel. Concretamente, el régimen de Egipto –el país árabe más poblado– está siendo objeto de incesantes acusaciones por parte de muchos de sus ciudadanos y en otros países porque lo considera un cómplice necesario en la agresión contra Gaza, y también por dificultar la llegada de ayuda humanitaria a la población de Gaza que sufre las consecuencias del ataque israelí. En ese sentido, resulta inaudito que se estén produciendo manifestaciones en distintas capitales árabes –y en otras partes del mundo– ante las embajadas de Egipto, país que no goza precisamente de una paz social y buenas relaciones entre el régimen y la sociedad. De iniciarse una dinámica desestabilizadora en países árabes aliados de las potencias occidentales, y si esta llega a cuajar aunque sea de forma parcial, entonces habrá un problema grave más que añadir a los que la comunidad internacional ha sido incapaz de resolver o que ha permitido aparecer por su pasividad.

La indignación por la invasión de Gaza y por las tibias reacciones internacionales está afectando al conjunto de las sociedades árabes, y no sólo a los sectores religiosos

Con sus acciones desmedidas, Israel está sometiendo a los regímenes árabes “moderados” a una creciente presión interna, por lo que podrían verse forzados a endurecer sus posturas para garantizar su supervivencia, primero de cara a su población, pero tal vez también con respecto a Israel. De hecho, Turquía, país socio de Israel en numerosos proyectos y mediador entre Israel y Siria, ha responsabilizado al Estado hebreo de haber llegado a esta situación. Por su parte, el rey Abdalá II de Jordania incluso ha llegado a alertar sobre una conjura contra el pueblo palestino,¹ partiendo de que la situación actual puede tener efectos desestabilizadores para su país y perjudicar sus intereses nacionales. No hay que infravalorar el efecto que las imágenes de extrema dureza que aparecen en las televisiones árabes vía satélite –e incluso en medios de comunicación occidentales y por vía electrónica– tienen sobre las opiniones públicas, así como las acusaciones de organizaciones internacionales de que Israel está cometiendo crímenes de guerra. Cada día que pasa sin que nadie imponga un final al sufrimiento que vive la población de Gaza y devuelva una esperanza de paz justa es un paso más en la distancia emocional que separa a personas que proceden de regiones, culturas y religiones distintas.

Las posiciones acrílicas por parte de las grandes potencias ante los recientes ataques de Israel no le hace ningún favor a largo plazo, pues sin negociar y aceptar concesiones no conseguirá la coexistencia

pacífica con sus vecinos, ni tampoco da esperanzas a quienes hoy no las tienen. En ausencia de cualquier esfuerzo estadounidense de pacificación, la UE ha lanzado varias iniciativas, con aparente escasa coordinación, para favorecer una tregua entre Israel y Hamás. Sin embargo, y pesar de las numerosas visitas de delegaciones oficiales, no ha habido resultados rápidos, ni se ha parado el sufrimiento que padece la población de Gaza. Una consecuencia de esas posiciones es la creciente derechización de la sociedad israelí y de sus dirigentes, que se aferran a posiciones maximalistas (tener a la vez los territorios, la seguridad y el reconocimiento de los vecinos). En esa línea va el sorprendente argumento empleado por el escritor israelí Abraham B. Yehoshúa, según el cual “la capacidad de sufrimiento de los palestinos es mucho mayor y eso les hace más fuertes. Por eso nuestra respuesta tiene que ser mucho mayor [...] Cerramos los pasos fronterizos, cortamos la electricidad y eso no les hizo pensar en parar los disparos”.² Esa lógica de deshumanizar al conjunto de la población palestina –que, llevada a un extremo, justificaría prácticas terribles como el actual uso de fósforo blanco, que abrasa los tejidos vivos, en zonas pobladas, lo que recuerda a momentos atroces del siglo XX– no hace más que reforzar la actitud de resistencia entre los palestinos, lo que, a su vez, hará perdurar la sensación de inseguridad de los israelíes.

Terroristas de hoy, ¿negociadores de mañana?

Con el fin de justificar sus ataques a gran escala contra Gaza, los líderes israelíes arguyen que la suya es una guerra contra el terrorismo. Ya se sabe que la ocupación lleva al débil a emplear métodos que el fuerte cataloga de terroristas, y que éstos son utilizados por el ocupante como justificación para ejercer una represión aún mayor contra el que se resiste. Así se cierra el círculo vicioso del que es muy difícil escapar, sobre todo cuando la asimetría de fuerzas es aplastante. No hay nada nuevo en eso, y la historia está llena de ejemplos. La Organización para la Liberación de Palestina (OLP) ya fue tildada de terrorista por Israel y otros, hasta que resultó útil negociar con sus líderes. Mientras la OLP se replanteaba sus posturas maximalistas y declaraba que ya no quería destruir el Estado de Israel, éste favorecía la creación del Movimiento de la Resistencia Islámica (cuyo acrónimo en árabe es Hamás, que significa “entusiasmo” o “fervor”) con el fin de que sirviera como contrapeso al liderazgo ejercido por Yasir Arafat. Tras la muerte de éste, y en ausencia de los dividendos de la paz que se le había prometido a los palestinos, éstos optaron por castigar a Fatah y votar por la mejor organizada y percibida como menos corrupta Hamás, cuya participación en las elecciones fue permitida y alentada por las grandes potencias.

Israel trata de convencer al mundo de que Hamás es el principal escollo para alcanzar la paz en Oriente Medio, por lo que ha de ser anulado como fuerza

¹ “Malek al-urdun yuhadher min mu’amara did al-sha’b al-falastini”, *Aljazeera.net*, 6/1/2009.

² “En Líbano nos dimos cuenta de que no somos tan fuertes”, *El País*, 4/1/2009.

política, aunque con el paso del tiempo pueda volver a ser útil recurrir a ella si hay un cambio de estrategia. Seguramente, la adscripción religiosa de Hamás es lo que más antipatías le genera entre los líderes árabes y occidentales. Para los primeros, porque el islam político es el mayor desafío a sus regímenes autoritarios. Para los segundos, porque podría convertirse en una fuerza revisionista que alterara los equilibrios de fuerza y el *statu quo* en todo Oriente Medio. Las justificaciones más extremas llegan a equiparar a Hamás con al-Qaeda, a pesar de que sus objetivos son muy diferentes. De hecho, el número dos de al-Qaeda, Ayman al-Zawahiri, criticó duramente a Hamás por anunciar que estaría dispuesto a firmar la paz con Israel y establecer un Estado palestino dentro de las fronteras de 1967.³ Esta posición ha sido repetida en más de una ocasión por líderes de Hamás.⁴

Al tachar a Hamás de terrorista (los palestinos que sobreviven bajo los bombardeos israelíes, noche y día, también dicen sentirse aterrorizados), Israel se ha blindado de cualquier condena efectiva de los dirigentes de las grandes potencias. A pesar de que durante la *tahdeá* (período de calma) de seis meses las bajas palestinas se contaron por decenas, la reanudación del lanzamiento de cohetes –de mayor capacidad aterradora que letal– por parte de Hamás fue la excusa que Israel necesitaba para lanzar su largamente planificada operación Plomo Fundido sobre la hiperpoblada y empobrecida franja de Gaza, pero también fue la trampa en la que cayó. Los dirigentes israelíes podrán debilitar a Hamás y aumentar la sensación de seguridad de sus ciudadanos a corto plazo, pero es inevitable que esa situación sea temporal. En ausencia de una victoria militar definitiva, Israel se verá abocado, de alguna manera, a negociar con uno de sus enemigos más acérrimos, como ya lo hiciera con otros anteriormente. Si la historia se repite –y nada asegura que no vaya a ser así– con el tiempo es probable que Israel se sienta a negociar con Hamás o con otros grupos palestinos a los que ahora considera terroristas. En ese momento cabrá preguntarse para qué habrá servido tanto sufrimiento y destrucción en Gaza, que ha dejado decenas de miles de familiares directos y amigos de los más de 1.000 muertos y 5.000 heridos que los ataques israelíes han producido hasta el momento.

Conclusión

Israel sigue creyendo en las soluciones militares para resolver sus dilemas de seguridad, como demuestra que haya vuelto a invadir la franja de Gaza que desalojó formalmente en 2005, pero cuya población ha mantenido asediada desde entonces. Durante 60 años, Israel no ha cesado de emplear la fuerza, de una forma u otra, contra la población palestina. Sus defensores han argumentado siempre que la utilización del poder militar está justificada pues

se trata de una lucha contra el “terrorismo palestino”. Sus detractores consideran que esa violencia carece de legitimidad mientras Israel no ponga fin a su ocupación y colonización de los territorios palestinos. Más allá de estas posiciones enfrentadas, hay que preguntarse si el empleo de la fuerza bruta ha alcanzado sus objetivos en todo ese tiempo. La respuesta es un contundente no. La política de “castigos colectivos”, “represalias masivas” y “operaciones quirúrgicas” ha sido incapaz de proporcionar a los ciudadanos israelíes la seguridad que reclaman, ni de garantizar a Israel su aceptación como un país normal en su entorno geoestratégico. La actual invasión de Gaza así lo demuestra. Es más, los daños que Israel ha podido causar a las distintas facciones palestinas siempre han sido temporales. Por más que haya motivos para criticar a Hamás y algunas de sus decisiones, el uso que Israel hace de la fuerza no le da legitimidad moral, sino todo lo contrario, lo que hace que la imagen internacional del país se siga deteriorando y aumente la tensión con los países vecinos.

Si la historia se repite –y nada asegura que no vaya a ser así– con el tiempo es probable que Israel se sienta a negociar con Hamás o con otros grupos palestinos a los que ahora considera terroristas

Desde hace décadas, las partes enfrentadas en el conflicto de Oriente Medio se dan lecciones unas a otras, pero no aprenden de sus propios fallos. Los palestinos no han sido capaces de emplear estrategias más eficaces para ganarse el apoyo internacional, como podría ser la desobediencia civil contra la ocupación israelí. No sólo eso, sino que además han perdido muchas simpatías debido a la división interna y al estado próximo a la guerra civil entre sus principales facciones políticas y armadas.

Una vez que se alcance el alto el fuego en Gaza y el presidente Obama llegue al poder, la comunidad internacional no debería permitirse el lujo de seguir tan desvinculada de un proceso de paz creíble en Oriente Medio. La Iniciativa de Paz Árabe, por la que todos los países miembros de la Liga de los Estados Árabes ofrecieron en la cumbre celebrada en Beirut en 2002 el pleno reconocimiento de Israel a cambio de una retirada también plena de los territorios ocupados, debería servir como base para ofrecer a la región y a sus habitantes un futuro mejor que el que le espera por el camino actual.

Haizam Amirah Fernández

Investigador principal, Mediterráneo y Mundo Árabe, Real Instituto Elcano

³ Karim Hauser, “Hamas vs. al-Qaeda: duelo verbal”, *BBC Mundo*, 12/III/2007.

⁴ Amira Haas, “Haniyeh: Hamas willing to accept Palestinian state with 1967 borders”, *Haaretz*, 9/XI/2008.

Obama y Asia-Pacífico: ¿llegará el cambio?

Lo cierto es que Washington debe, en los próximos años, modificar sustancialmente la aproximación a la zona que ha tenido durante el mandato republicano. Cabe preguntarse si un presidente, como es Obama, con mayor sensibilidad por la región, puede ser capaz de hacerlo.

Pablo Bustelo

Tema

La necesidad de una nueva estrategia con respecto a Asia-Pacífico figura entre los principales desafíos de la política exterior de EEUU en los próximos años. ¿Qué cabe realmente esperar de la Administración Obama en esa región del mundo?

Resumen

Este análisis aborda, en primer lugar, el balance de ocho años de Administración Bush, que, en las relaciones con Asia-Pacífico, no es tan negativo como el resultante de las políticas hacia otras regiones, pero que, sin embargo, ha mostrado insuficiencias llamativas. En segundo término, enumera los cambios que deberían hacerse para fortalecer y mejorar las relaciones de EEUU con la región, entre los que destacan otorgarle mayor atención, reconstruir la reputación de Washington y la confianza de Asia en las políticas estadounidenses y abandonar algunas incoherencias. Finalmente, analiza, desde un punto de vista pragmático, qué cabe esperar de la Administración Obama en sus relaciones con la región.

Análisis

Entre los importantes desafíos de política exterior a los que tendrá que hacer frente la próxima Administración Obama figura, en lugar destacado, la necesidad de una nueva estrategia con respecto a Asia-Pacífico. En ese área del mundo, el balance de ocho años de Administración Bush no es del todo negativo (o, al menos, no es tan negativo como

el de la política respecto de otras regiones del mundo), pero lo cierto es que Washington debe, en los próximos años, modificar sustancialmente la aproximación a la zona que ha tenido durante el mandato republicano. Cabe preguntarse si un presidente, como es Obama, con mayor sensibilidad por la región (por los años pasados durante su infancia en Indonesia y su predisposición para entender un continente de población no blanca y culturalmente muy diverso), puede ser capaz de hacerlo.

El legado ambivalente de la Administración Bush

En las relaciones con Asia-Pacífico, los resultados de los ocho años de la Administración republicana no han sido tan negativos como los de los vínculos con otras regiones del mundo, como Oriente Medio, Europa y América Latina.

La situación económica de Asia-Pacífico en general (con algunas excepciones, como Japón, obviamente, y también Singapur, Hong Kong y, en menor medida, Corea del Sur, Taiwán, Filipinas y Pakistán) no es tan mala como cabía prever hace algunos meses, al inicio de la crisis financiera. Además, los intercambios comerciales entre EEUU y la región han crecido sustancialmente en los últimos años. Como señaló el presidente Bush en su discurso de agosto de 2008 en Tailandia, en el que hizo balance de su política asiática, el comercio de mercancías entre EEUU y Asia Pacífico llegó al billón de dólares en 2007, cifra muy superior a los 400.000 millones en intercambios con Europa. Los esfuerzos antiterroristas en el sudeste asiático han dado resultados generalmente positivos. La tensión entre China y Taiwán ha decrecido apreciablemente tras la elección del nuevo presidente en la isla y se están dando pasos que apuntan a un acercamiento histórico entre las dos partes de los estrechos. EEUU ha mejorado sus relaciones con Japón, aunque a costa de cierto alejamiento de Tokio respecto del resto de Asia, y con la India, gracias a un acuerdo nuclear con profundas implicaciones estratégicas, aunque muy controvertido. Las relaciones de Washington con China son buenas y han mejorado con la Administración Bush, tras unos inicios, hasta finales de 2003, titubeantes, especialmente por la cuestión de Taiwán. Un buen ejemplo es el Diálogo Económico Estratégico entre las dos potencias, iniciado en septiembre de 2006, y que hubiese sido inviable de no mediar una relación política cordial. Por su parte, la crisis nuclear con Pyongyang parece estar, salvo sorpresa, en vías de solución definitiva, tras el cambio de actitud de Washington en 2007 y los buenos oficios de China.

No obstante, las críticas de Washington a los regímenes autoritarios de Myanmar, Corea del Norte y, en menor medida, China han surtido poco efecto en la opinión pública internacional, en buena medida porque el discurso estadounidense sobre valores se ha visto empañado por las prácticas en las prisiones

de Guantánamo y Abu Ghraib, la guerra de Irak y los vuelos clandestinos de la CIA.

Además, buena parte de la mejoría de las relaciones entre EEUU y Asia-Pacífico se ha debido a causas ajenas a la propia política de EEUU, como atestiguan el caso de Taiwán y, en cierta medida, también los de China, cuyo sentido de la responsabilidad internacional ha aumentado al ritmo de su peso económico, y de Corea del Norte, en cuya crisis ha comenzado a influir, de manera seguramente decisiva, la presión china tras la prueba nuclear de 2006.

Finalmente, EEUU, además de perder rápidamente prestigio y credibilidad en la región, no ha prestado la atención debida a Asia-Pacífico, porque las prioridades de la Administración Bush estaban en otras zonas geográficas y en temas distintos a los que más han interesado a Asia (seguridad energética, lucha contra el cambio climático, Ronda de Doha, etc.). Por citar sólo un ejemplo, la iniciativa estadounidense del *Asia Pacific Democracy Partnership* (APDP), esto es, de una organización para promover los valores y las instituciones de tipo democrático, desvelada en la cumbre de APEC de 2007 en Sydney, no ha suscitado precisamente el entusiasmo en la región, por tratarse de una coalición, basada en los “valores”, que recuerda a la “coalición de voluntades” de la guerra de Irak y que es poco adecuada para un continente tan diverso como Asia-Pacífico.

La necesidad de una nueva estrategia

Para empezar, EEUU debería prestar más atención a Asia-Pacífico, una región relegada en la lista de prioridades de la política exterior del país en los últimos años, como consecuencia de la primacía absoluta de la lucha contra el terrorismo y de la excesiva concentración de esfuerzos en Irak. El ejemplo más evidente de que Asia-Pacífico ha sido una región desatendida es que la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, se permitió nada menos que no asistir a la cumbre del Foro Regional de la ASEAN (ARF) que se celebró en Laos en julio de 2005, alegando simples problemas de agenda. Otro ejemplo es la suspicacia de Washington ante los procesos regionales estrictamente asiáticos (como ASEAN+3 o la Cumbre de Asia Oriental, de los que no forma parte), que le ha impedido tomar medidas de acercamiento a esas nuevas formas de regionalismo, como, por ejemplo, la firma del Tratado de Amistad y Cooperación de la ASEAN, al que se han adherido ya países como Japón, China, la India, Pakistán, Rusia, Australia y Francia (la UE lo hará presumiblemente en 2009). Un informe de la *Asia Foundation* sobre el papel de EEUU en Asia publicado en agosto de 2008 y coordinado, por parte estadounidense, por los antiguos embajadores Michael Armacost y J. Stapleton Roy, concluía que, dada la importancia estratégica de la región, “EEUU no se puede permitir el tratar los desafíos en Asia como asuntos de segunda o tercera fila”.

Además, Washington debe, en Asia-Pacífico también, restaurar la reputación de EEUU y recuperar la confianza perdida tras ocho años de una proyección internacional que ha generado una imagen que está bajo mínimos. Las causas son bien conocidas: unilateralismo (y desprecio manifiesto por casi cualquier iniciativa multilateral), guerra de Irak y activismo militar, dogmatismo ideológico, incapacidad para, ya no dirigir, sino incluso participar en la lucha contra el cambio climático, desatención a algunos de los derechos humanos más elementales (en Guantánamo o Abu Ghraib) y, para colmo, una crisis financiera con epicentro en los propios EEUU y consecuencia de años de una desregulación negligente por su gobierno. Para cambiar ese estado de cosas, EEUU debe promover su *soft power*, otorgando prioridad a la diplomacia multilateral, la lucha contra el terrorismo con la ley en la mano y la solución eficaz e internacionalmente responsable de sus problemas económicos internos. Además, debería, haciendo gala también de *smart power*, otorgar particular importancia a la lucha contra el cambio climático, encabezando las iniciativas internacionales (y, desde luego, dejando, de entrada, de obstaculizar el desarrollo de las negociaciones post-Kyoto) y promoviendo la transferencia de técnicas limpias a los países en desarrollo.

EEUU debería prestar más atención a Asia-Pacífico, relegada en la lista de prioridades de la política exterior del país en los últimos años, como consecuencia de la primacía absoluta de la lucha contra el terrorismo y de la excesiva concentración de esfuerzos en Irak

Adicionalmente, Washington debe abandonar, en sus relaciones con Asia-Pacífico, las incoherencias de los últimos años y que se han debido principalmente a las divisiones, dentro de la propia Administración republicana, entre ideólogos y pragmáticos o, más inequívocamente, entre neoconservadores y tradicionalistas. En el caso de Asia, esas divisiones produjeron resultados muy poco deseables, como en la política con China hasta 2003 o en la forma de abordar la crisis con Corea del Norte hasta 2007.

Por añadidura, si EEUU quiere que su salida ordenada de Irak y la concentración de esfuerzos militares en Afganistán (con implicaciones, claro está, en la lucha contra el terrorismo y la inestabilidad en Pakistán) lleguen a buen puerto, deberá contar con una mayor cooperación de los grandes países asiáticos, sin cuyo concurso esos objetivos se antojan poco menos que imposibles. Es bien sabido que Obama mencionó varias veces durante la campaña electoral la “necesidad de estabilizar Afganistán”, lo que sin duda

exigirá una mayor presencia de tropas y un esfuerzo presupuestario considerablemente mayor.

En lo que atañe a países particulares, la Administración Obama habrá de intentar poner fin de una vez a la crisis nuclear con Corea del Norte. Deberá continuar la política que la Administración Bush desplegó desde la primavera de 2007, tras varios años de un enfoque inútil y contraproducente. Obama tiene, además, varias ventajas que pueden hacer esa solución algo más fácil: al no sufrir la presión del ala más conservadora del Partido Republicano, el presidente podrá acelerar la normalización de relaciones con Pyongyang y no cabe descartar que establezca relaciones directas con Corea del Norte, que se sumarían a las de las reuniones a seis bandas (con China, Corea del Sur, Japón y Rusia). Algunos medios especulan incluso con la posibilidad de un encuentro entre Barack Obama y Kim Jong Il, si es que éste se recupera de sus aparentemente graves problemas de salud.

En cuanto a China, la Administración Obama debería tomar buena nota de que la imagen de Pekín ha mejorado mucho en paralelo al deterioro de la de EEUU y de que su contribución potencial a la estabilidad del orden global se ha revalorizado sustancialmente como consecuencia de la crisis financiera internacional

En cuanto a China, la Administración Obama debería tomar buena nota de que la imagen de Pekín ha mejorado mucho en paralelo al deterioro de la de EEUU y de que su contribución potencial a la estabilidad del orden global se ha revalorizado sustancialmente como consecuencia de la crisis financiera internacional. Sus funciones de locomotora del crecimiento económico mundial, de tenedora de deuda pública de EEUU (por un valor que supera los 600.000 millones de dólares) y de proveedora de crédito e inversiones hacen que la economía china sea particularmente importante en la coyuntura actual. En un plano a más largo plazo, Washington debería reconsiderar lo que muchos analistas denominan la “estrategia de contención de China” desplegada por la Administración Bush, bien es cierto que bajo la fachada de unas relaciones políticas bilaterales cada vez más cordiales. Según una influyente corriente de opinión, la presencia de tropas en Asia Central, el acuerdo nuclear con la India y el apoyo sin matices a la nueva política de seguridad de Japón (basada en el “arco de democracia y prosperidad” formado por Japón, Australia, la India y Europa) son, entre otros, aspectos de esa estrategia de contención.

En lo que se refiere a Japón, la nueva Administración demócrata tendrá quizá que lidiar en 2009 con un

cambio político de alcance, que será la sustitución en el poder del Partido Liberal Democrático por el Partido Democrático de Japón, opuesto a la asistencia militar en Irak y menos proclive a adoptar una política exterior subordinada a la de EEUU.

Sobre las relaciones con la India, el presidente Obama, durante la campaña electoral, propuso eliminar los incentivos fiscales a las empresas que deslocalizan puestos de trabajo. Tal medida sería muy mal vista por la India, que se ha beneficiado mucho en los últimos años por el *outsourcing* de servicios por parte de empresas estadounidenses. Otro reto será el de gestionar el polémico acuerdo nuclear, que sin duda se verá claramente respaldado por la nueva Administración dados los intereses en juego.

Finalmente, por citar únicamente los países asiáticos de mayor importancia en las relaciones bilaterales de EEUU en estos momentos, Washington tendrá que vérselas con el gobierno del conservador Lee Myung-bak en Seúl. Además, durante la campaña Obama insinuó que defendería una renegociación del acuerdo de libre comercio con Corea del Sur para hacerlo menos desfavorable para los trabajadores estadounidenses. Es ésta una promesa electoral que seguramente no se mantendrá, ya que es costumbre que los candidatos demócratas critiquen, en campaña, los acuerdos comerciales para luego defenderlos, una vez llegados al poder. Sin ir más lejos, Bill Clinton fue muy crítico con el TLCAN antes de su primer mandato.

¿Qué cabe esperar?

Durante la campaña electoral, Asia-Pacífico no estuvo muy presente entre las prioridades de Obama. La única excepción importante fue la crítica a China por su supuesta “manipulación” del tipo de cambio del yuan y por tener, consiguientemente, un excesivo superávit comercial en sus intercambios con EEUU (256.000 millones de dólares en 2007). Pero no debería, en principio, tener reflejo en la política de la nueva Administración. Se trata en efecto de una crítica habitual en períodos de campaña, especialmente entre los candidatos demócratas (Bill Clinton la hizo también antes de 1992). Además, una apreciación sustancial del yuan con respecto del dólar, sumada a la que se ha producido ya desde 2005, es muy improbable, dada la desaceleración en curso del crecimiento en China. Por añadidura, un análisis del déficit comercial de EEUU con Asia permite comprobar que, en los últimos años, más que crecer, lo que ha hecho es repartirse de otra manera, aumentando con China pero reduciéndose con Japón, Corea del Sur y Taiwán, mientras que se ha incrementado el superávit con Hong Kong y Singapur.

Por otra parte, en algunas capitales asiáticas existe cierto temor ante las veleidades proteccionistas del Partido Demócrata y ante su tendencia a reclamar la

inclusión de normas laborales y medioambientales en los acuerdos de libre comercio, como los que están en curso con Corea del Sur o la ASEAN, así como una fundada preocupación de que las medidas de protección comercial se acrecienten por la crisis económica. No obstante, sin que pueda descartarse absolutamente un rebrote del proteccionismo, tal cosa no parece muy probable, en parte porque el discurso del Partido Demócrata no se traslada habitualmente a la práctica y en parte porque sería un fenómeno desastroso para las economías asiáticas exportadoras y, por tanto, muy negativo para su capacidad de financiar el déficit exterior de EEUU. No hay que olvidar que en Asia-Pacífico están los países con mayores reservas en divisas del mundo así como varios de los fondos soberanos (*sovereign wealth funds*) más importantes del planeta.

Es de prever que, con Obama y el retorno del *soft power*, EEUU restaure su imagen en Asia-Pacífico y recupere la confianza perdida entre los gobiernos asiáticos. También es previsible que la política exterior tenga menos incoherencias, puesto que ya no se darán las divisiones doctrinales propias del Partido Republicano. Es igualmente de esperar de Obama que preste más atención a Afganistán, y por tanto a Pakistán, que a Irak y que culmine la solución a la crisis con Corea del Norte, acelerando incluso la normalización de relaciones con Pyongyang. Tampoco habrá grandes sorpresas en las relaciones con Japón, India y Corea del Sur.

La primera gran incógnita reside por tanto en si la nueva Administración será capaz de prestar a Asia-Pacífico la atención debida, en un contexto en el que los desafíos internos en EEUU son enormes (solución de la crisis financiera, estímulo a la economía con inversión pública, control del déficit presupuestario, mejoras en sanidad y educación y mayor protección del medio ambiente, entre otros). La segunda incógnita es si la presidencia de Obama se distinguirá por darse cuenta que una estrategia de contención de China es contraproducente. Como es sabido, la tesis de la amenaza potencial de China puede ser una profecía que se cumpla a si misma. Conviene recordar la frase de un discurso de septiembre de 2005 de Robert Zoellick, entonces subsecretario de Estado y actual presidente del Banco Mundial: “muchos países esperan que China adopte un ‘auge pacífico’, pero ninguno apostaría su futuro a tal cosa”. La comunidad internacional tiene que decidir si se fía o no de una China que ha demostrado, según muchos especialistas, no tener capacidad ni voluntad para distorsionar el orden internacional existente y provocar conflictos, económicos o de otra naturaleza. Si no existe tal confianza, China puede verse empujada a una carrera de armamentos y a tomar decisiones contrarias a sus pretensiones de “desarrollo pacífico”.

Conclusión

Aunque el balance de los dos mandatos del presidente Bush en las relaciones entre EEUU y Asia-Pacífico presenta aspectos positivos, lo cierto es que éstos se han debido, en buena medida, a factores externos a las políticas de Washington, que la atención prestada al continente asiático ha sido insuficiente y que la imagen de EEUU en la región ha perdido muchos enteros, en parte por un discurso moralista no ajustado a determinadas prácticas propias.

En algunas capitales asiáticas existe cierto temor ante las veleidades proteccionistas del Partido Demócrata y ante su tendencia a reclamar la inclusión de normas laborales y medioambientales en los acuerdos de libre comercio

Mejorar tales relaciones exige una agenda ambiciosa: prestar más atención a la zona, restaurar la reputación de EEUU y la confianza en sus políticas, acrecer la cooperación con los grandes países asiáticos (especialmente para estabilizar Afganistán), solucionar de una vez la crisis con Corea del Norte, mantener las relaciones privilegiadas con los socios tradicionales (y fomentarlas con los nuevos aliados, como la India) y adoptar una estrategia más inteligente con respecto a China.

Es muy posible que, por diferentes motivos, la Administración Obama tenga la posibilidad de cumplir buena parte de esos objetivos. Con todo, existen dos grandes incógnitas: dados los enormes desafíos internos, ¿podrá Obama prestar a Asia-Pacífico la atención que merece? y, a la vista de la importancia singular de la relación con Pekín, ¿será capaz el presidente de adoptar una estrategia más inteligente en las relaciones EEUU-China?

Pablo Bustelo

*Investigador principal, Asia-Pacífico,
Real Instituto Elcano*

La estrategia de la OTAN en Afganistán: visión y contribución de España

España ha venido manteniendo una visión propia de la estrategia a seguir por la OTAN que incluye elementos que se refrendaron en la cumbre de Bucarest y que ahora se reconocen como condiciones necesarias para el éxito de la misión en Afganistán.

Iñigo Pareja Rodríguez

Tema

En la cumbre de abril de 2008 en Bucarest, la OTAN adaptó su estrategia en Afganistán para acentuar el control político del Consejo del Atlántico Norte sobre las operaciones que desarrolla la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), una adaptación que coincide con la visión española.

Resumen

La OTAN se hizo cargo de la conducción de la ISAF en agosto de 2003. Su contribución es parte del esfuerzo internacional para la estabilización de Afganistán que incluye, además de la seguridad, la reconstrucción y el desarrollo. La estrategia seguida por la OTAN ha evolucionado desde un enfoque reactivo frente a la evolución militar de la situación, a otro más pro-activo, otorgando prioridad al control político del Consejo del Atlántico Norte. El proceso de ajuste que condujo a la Visión Estratégica de ISAF –aprobada en abril de 2008– ha sido largo y controvertido, y refleja los postulados que ha venido defendiendo España.

Este ARI describe el proceso de evolución de la estrategia seguida por la OTAN en Afganistán y analiza los elementos de la contribución española a la misma. Entre otros, España ha apostado porque la estrategia seguida por la OTAN se oriente hacia la “afganización”, la mejora de la coordinación internacional, el incremento del control político de ISAF por el Consejo Atlántico, el equilibrio entre la seguridad, la reconstrucción y el desarrollo como elementos inseparables de la estabilización, un enfoque regional inclusivo y la prevención y gestión transparente de los incidentes con bajas civiles.

El devenir de la asistencia internacional a Afganistán se ha regido por unos hitos clave. El proceso civil de reconstrucción y desarrollo, iniciado en Bonn en 2001, permitió la aprobación de una Constitución en enero de 2004, las elecciones presidenciales de octubre de 2004 y la celebración de las elecciones parlamentarias y regionales a finales de 2005 y mantendrá su continuidad con la convocatoria, en otoño de 2009, de un nuevo proceso electoral. En enero de 2006, la comunidad internacional dio en Londres un nuevo impulso con el Pacto de Afganistán y en junio de 2008 se celebró en París una nueva conferencia internacional para reafirmar el compromiso a largo plazo con la seguridad, prosperidad y los derechos humanos del pueblo afgano. España ha contribuido significativamente a estos esfuerzos, como corresponde a un país con voluntad y capacidad de compromiso.

En el proceso de seguridad, la OTAN se hizo cargo de la ISAF en agosto de 2003. En 2005, la Alianza dio un paso importantísimo al ampliar el despliegue de ISAF fuera de Kabul –ámbito de competencia del mandato inicial– llevando a cabo la asunción progresiva de la autoridad en las regiones norte, oeste, sur y este. Este orden no fue elegido al azar, sino en razón de una creciente peligrosidad y se modificó el Plan de Operaciones para que la OTAN asumiera esta expansión geográfica, siendo validada la nueva versión por los ministros de Asuntos Exteriores aliados en diciembre de ese año. En esta época también se afianza el concepto de los Equipos de Reconstrucción Provincial (*Provincial Reconstruction Team, PRT*), una idea que no es ni un invento de ISAF ni diseñado específicamente para Afganistán, ya que se llevaron a cabo experiencias similares en otros escenarios, como la Argelia de los años 50.

España ha acompañado muy activamente estos procesos, comprometiéndose progresivamente con los esfuerzos de la comunidad internacional en materia de reconstrucción y desarrollo de Afganistán. En materia de estabilización, y dentro de la estrategia político-militar de la OTAN, España ha venido manteniendo una visión propia de la estrategia a seguir por la OTAN que incluye elementos que se refrendaron en la cumbre de Bucarest y que ahora se reconocen como condiciones necesarias para el éxito de la misión en Afganistán. La ministra de Defensa ha definido recientemente tres rasgos que comparten las misiones exteriores de las Fuerzas Armadas españolas: (1) responder a nuestras necesidades de seguridad (nacional e internacional); (2) ser conformes a la legalidad internacional; y (3) enmarcarse en dispositivos conformes al multilateralismo y la Carta de las Naciones Unidas.

En el caso de Afganistán, donde la misión cuenta con el respaldo de múltiples resoluciones del Consejo de Seguridad (1386/2001, 1510/2003 y 1833/2008, entre otras), España participa en el compromiso internacional para extraer a Afganistán de la Edad Media, contribuyendo a su gobernanza y desarrollo, objetivos que satisfacen al mismo tiempo nuestros objetivos nacionales de seguridad evitando que Afganistán sirva de plataforma para la exportación del terrorismo y de la heroína hacia Europa.

ISAF es la contribución de la Alianza Atlántica al proceso afgano. Como operación militar se centra en la consecución de la seguridad a través de una estrategia con claridad en sus objetivos, medios y líneas de actuación. Sin embargo, la estrategia empleada hasta ahora no ha seguido una línea tan clara, debido a las cambiantes condiciones de la situación y a las diversas interpretaciones de los aliados sobre la problemática afgana. Durante sus primeros pasos, ISAF carecía de una clara guía estratégica o de líneas maestras políticas. La Alianza consideraba que un documento militar, el Plan de Operaciones, bastaba como referencia político-estratégica de la operación. Sin embargo, España defendió siempre la necesidad de explicitar por otro medio unos grandes objetivos políticos en Afganistán, como son: apropiación local o *afganización*, coordinación internacional, control político de ISAF, equiparar la reconstrucción y desarrollo con la seguridad como elementos inseparables de la estabilización, un enfoque regional inclusivo y la prevención y gestión transparente de los incidentes con bajas civiles. Estas posiciones españolas¹ se comparten por aliados como Alemania y Francia, entre otros, y su acumulación tuvo reflejo en la Visión Estratégica de ISAF aprobada en abril de 2008 por la OTAN en la cumbre de Bucarest, que refleja la reivindicación española de un mayor control político de la operación de ISAF.

Nuestra primera premisa: el control político de la operación

Las resoluciones del Consejo de Seguridad no sólo tienen importancia por la legitimidad que otorgan a la misión y por atraer la participación de las naciones. También sirven para subrayar que la OTAN no dirige el proceso porque es una responsabilidad que recae en las Naciones Unidas. Éste es el trasfondo a tener en cuenta cuando hablemos de un Enfoque Integral o *Comprehensive Approach* para Afganistán.

El Pacto de Afganistán creó una Junta Mixta de Coordinación y Seguimiento (*Joint Coordination and Monitoring Board*, JCMB) que se encarga de materializar el liderazgo de las Naciones Unidas. Sin embargo, para que este liderazgo fuera efectivo, las Naciones Unidas deberían tener una presencia real en el país, materializada por una estructura que llegase a todas las provincias y esta no parece ser aún la situación. El proceso de Bonn sirvió de referente político para las decisiones sobre ISAF de la Alianza. El Pacto de Afganistán tomó el relevo como referente, marcando tres áreas de actuación: seguridad, gobernanza y desarrollo. Son estas las líneas en las que trabaja ISAF, como actor principal en la primera de ellas y como secundario en las demás.

Sin embargo, ISAF necesitaba unos referentes políticos enfocados a la misión, que fueran claros, decisivos y alcanzables. Hasta entonces, los elementos políticos que surgieron durante los debates previos a la aprobación por el Consejo Atlántico del Plan de Operaciones se consideraban una referencia. El Consejo emite Directivas que, al ser parte de un estricto procedimiento de planeamiento, no dejan toda la libertad que debieran a los representantes permanentes para reflejar las inquietudes políticas nacionales. Las Directivas acaban siendo demasiado abiertas y difusas, lo que dificulta la

interpretación por parte de los militares de la situación final deseada, del propósito y de los objetivos políticos en Afganistán.

El Plan de Operaciones es un documento estratégico de carácter eminentemente militar. Es verdad que sus cometidos están condicionados por el interés político, pero hacía falta una visión de más alcance y más definida. Éste es quizá el hueco que pretende cubrir la Visión Estratégica, que dará lugar a documentos subordinados de carácter político-militar, más detallados y sujetos quizá a revisión periódica, como es habitual en la Alianza.

España no pretende un control político tan exhaustivo como para que el Consejo Atlántico acabe cayendo en una micro-gestión y decidiendo sobre cuestiones del nivel operacional, pero la situación anterior era poco satisfactoria y se reflejaba, por ejemplo, en la descoordinación de la política de comunicación, ya que los mensajes aliados transmitidos eran distintos según se dijeran en Bruselas, en las capitales o en Afganistán. Se trata de no malograr los esfuerzos militares por carecer de una dirección política que anteponga siempre los verdaderos objetivos políticos y humanitarios.

La transferencia de responsabilidades: "afganización" y "enfoque regional"

Tras el control político de la operación, hay dos conceptos clave para España: fomentar el sentimiento de apropiación local como parte de una afganización sostenible y, como camino para lograrlo, empezar a trabajar en el ámbito local y tribal.

La "afganización" consiste en la progresiva asunción de responsabilidades en materia de seguridad, gobernanza y desarrollo, por los propios afganos. Es un proceso que lleva tiempo y, por eso, los talibán tienen claro que, para evitar el apoyo del pueblo afgano a la comunidad internacional, su estrategia de propaganda debe resaltar la caducidad del compromiso internacional ("vosotros tenéis los relojes, nosotros el tiempo"). Las fuerzas de ISAF –dicen los talibán a los afganos– se irán y los que hayáis colaborado tendréis que afrontar las consecuencias, por lo que la estrategia aliada debe evitar poner fecha fija a su retirada y vincularla a la progresiva asunción de responsabilidades de seguridad por las fuerzas del Ejército y de la Policía de Afganistán.

Ambas instituciones están desarrollándose con apoyo de ISAF y, en el caso de la policía, con apoyo de la UE y de EEUU. El Ejército afgano ha aumentado su influencia en la decisión y dirección de las operaciones de seguridad y su participación activa en las mismas. Su fuerza se acerca a los 70.000 efectivos y la Junta Mixta de Coordinación y Seguimiento ha decidido en septiembre de 2008 aumentar su plantilla hasta 122.000 para 2013.

Dentro de la estrategia aliada de "afganización", es de destacar la importancia para la creación del Ejército Nacional Afgano de los Equipos Operativos de Apoyo y Enlace (*Operational Mentoring and Liaison Teams*, OMLT). Son el relevo de los equipos de formación, instrucción y adiestramiento que EEUU "empotró" en unidades afganas, también con la misión de coordinar las operaciones conjuntas. En la actualidad hay más de 30 equipos, que han contribuido a la creación de 13

¹ Una exposición detallada de estas posiciones se encuentra en la comparecencia de la ministra de Defensa, Carme Chacón, ante la Comisión de Defensa del Congreso del día 17 de noviembre de 2008 y del antiguo embajador ante la OTAN, Pablo Benavides Orgaz, "La OTAN y su realidad", Política Exterior, noviembre-diciembre de 2008, vol. XXII, nº 126).

batallones o *kandaks* afganos y España se ha implicado de manera directa en la creación del Ejército, mediante el despliegue de dos equipos OMLT en la región Oeste y con el apadrinamiento de unidades afganas en la provincia de Badghis. La Policía afgana es el otro objetivo del esfuerzo para la “afganización”. Sin agencias que se encarguen de velar por la aplicación de la ley, poco se puede hacer en el desarrollo y buen gobierno. La Policía está más retrasada que el Ejército, por motivos fáciles de entender como la de la mayor descentralización de su estructura, mayor peligro para sus miembros y menores salarios y atractivos profesionales que el Ejército.

La implantación de ambas organizaciones, Ejército y Policía, está ligada al problema que trasciende todos los pilares y elementos del país: el cultivo y tráfico de la droga. No es sólo un problema “criminal”, sino que impacta en el despegue del comercio y de la economía, supone el control de la población por parte de las mafias y se traduce en la financiación de los grupos que se oponen al mandato de ISAF. En este sentido, es de especial relevancia la reciente decisión de los ministros de Defensa aliados, de octubre de 2008, de responder a la petición del Gobierno afgano de aumentar el papel de ISAF en la lucha contra los narcóticos. Si anteriormente las tareas eran de apoyo a otros actores en información pública, logística, inteligencia y apoyo total en casos extremos, ahora podrá actuar de manera más directa y activa, sujeta a la decisión de cada nación el alcance de su participación. Quedan por determinar las modalidades, siempre conformes al marco establecido por Naciones Unidas, que subrayan el liderazgo afgano en esta materia.

No obstante, la “afganización” y la consolidación del Ejército y la Policía sólo ayudarían a articular el Estado afgano si se establecen con el respeto a las estructuras sociales y a la idiosincrasia afgana. Si no es así, pueden fracasar y peligraría el relevo que ISAF espera, en un futuro no muy lejano, en la responsabilidad sobre la seguridad en el país. Afganistán es una sociedad tribal, históricamente sin un Estado articulado.

Si se pretende acabar con esta desarticulación, la “afganización” debe empezarse de abajo a arriba, de lo local a lo nacional. Como apoyo, en nuestro intento de ayudar al Gobierno afgano, haría falta una estructura internacional, articulada sobre la base del enfoque integral de todas las organizaciones que actúen sobre el terreno y que ayudarán a cumplir el mandato, asentando unas bases sólidas en el nivel local-provincial. Los PRT adolecen de insuficiencia de medios, realizando con un esfuerzo loable una distribución de ayuda y la propagación de proyectos que son de impacto relativo y de difícil sostenimiento; pero su labor necesita de esa estructura integral desde el nivel local que permita el sostenimiento del apoyo.

Otro paso a tomar es una exigencia mayor al Gobierno de Kabul en la selección de los líderes del nivel regional, provincial y local.

Evidentemente, la “afganización” pasa por la instauración definitiva de los procesos electorales como vía para canalizar la voluntad de la sociedad. Por eso, las elecciones del próximo otoño tienen una importancia que no conviene desdeñar. ISAF apoyará activamente su celebración proporcionando seguridad y apoyando al registro de votantes.

Elemento importante es el proceso de reconciliación nacional que ha provocado malentendidos entre el Gobierno de Karzai y algunos sectores de la Administración norteamericana saliente. Se trata de sanar las profundas

heridas de una sociedad desarticulada e integrar en el modelo sociopolítico actual a todos los afganos, incluyendo los talibán que decidan aceptar el marco constitucional. Derechos Humanos, preponderancia de la sociedad civil, derechos de la mujer y reconciliación nacional son también metas del proceso de “afganización”.

A conseguir lo anterior ayudaría bastante la colaboración de los Estados vecinos para estabilizar –o al menos no desestabilizar– Afganistán. España ha insistido en la necesidad de un enfoque regional inclusivo, de forma que no excluya a ningún vecino, y que contribuya a la estabilidad en la zona. Dos son de especial relevancia por su voluntad de inmiscuirse en los problemas afganos: Irán y Pakistán. El cambio que vendrá tras el relevo del presidente Musharraf es un factor que merece ser analizado. Pakistán apoyó a los talibán hasta que en 2001 abrazó la guerra de Bush contra el terrorismo. Sin embargo, las provincias noroccidentales son un santuario talibán y las *madrasas* siguen siendo la base intelectual y logística de los oponentes de ISAF. El relevo del Gobierno tras la salida de Musharraf abre nuevas oportunidades y refuerza más, si cabe, la idea española de abogar por un enfoque inclusivo con los vecinos. La comunidad internacional debe aprovechar la coyuntura de cambio en el interior de Pakistán para alentar una cooperación eficaz con este país que repercute en el escenario afgano. Tampoco conviene olvidar, en este enfoque inclusivo, el papel de Irán, adversario declarado de los talibán aunque también de EEUU. La cooperación con Pakistán para facilitar el control de la frontera con Afganistán es otro factor cuya evolución marcará el futuro regional.

Tres pilares de la estabilización: seguridad, reconstrucción y desarrollo

Aunque los comandantes militares son los verdaderos responsables de evaluar el progreso de la misión en lo que se refiere a la seguridad, la percepción de los analistas es que los objetivos no se están cumpliendo como sería deseable. Hay más inestabilidad en el país, aunque esto puede tener una explicación ya que al expandirse hacia el sur y este, ISAF se ha hecho responsable de todo el país, entrando en zonas que hasta ahora eran evitadas. La táctica aplicada por ISAF sobre el terreno es la llamada *shape-clear-hold-build*, por la que las operaciones en cada zona siguen varias etapas: configurar las condiciones para la seguridad en la zona (*shape*), librar las áreas de la presencia insurgente (*clear*), mantener con la presencia duradera de fuerzas de seguridad afganas (*hold*) y desarrollar la zona para permitir la expansión de un gobierno y desarrollo viable (*build*).

La operación “Medusa” en el verano de 2006 es un ejemplo de cómo la OTAN ha ido aprendiendo sobre la marcha. Diseñada sin pensar detenidamente en los efectos no deseados que las operaciones militares tendrían en otros aspectos clave para la estabilización, España tuvo mucho que ver en que se corrigiera esta mentalidad tras el juicio crítico de la operación “Medusa” para asentar las bases del inseparable binomio “seguridad y reconstrucción”. Esta lección aprendida se aplicó en una operación posterior llamada “Aguiles”, que centró las operaciones militares en un objetivo de reconstrucción: habilitar la presa de Kajaki. Otra consecuencia ha sido la creación de un fondo de apoyo humanitario post-operaciones, con la intención de aliviar el sufrimiento consecuencia de las operaciones de envergadura, mediante proyectos de impacto que repercutan en el bienestar de la población.

Es indudable que tener dos misiones radicalmente distintas –Libertad Duradera e ISAF– compartiendo un mismo ambiente operativo plantea muchos problemas y un indicador es el de las bajas civiles provocadas en el ámbito de Libertad Duradera, pero con participación de ISAF. En toda operación de las características de la que se desarrolla en territorio afgano el objeto es conseguir y mantener el respaldo popular. Las bajas civiles, en sí un desgraciado hecho, se agravan por la mala gestión de la comunicación pública, por lo que son un arma contra ISAF. España ha propuesto e insistido en una política de prevención de incidentes y de gestión de sus consecuencias.

Desarrollo

El desarrollo sólo se consigue cuando se progresa simultáneamente junto a la reconstrucción, el buen gobierno, el imperio de la ley y, como no, también mediante el respaldo de las capacidades militares. El enfoque integral (*comprehensive approach*) parte de la hipótesis de que la solución no viene por la aplicación exclusiva de las capacidades militares, que es una de las grandes lecciones ya aprendidas en Afganistán. Se precisa un planeamiento y acción concertados de las capacidades civiles y militares y de las organizaciones internacionales. Este enfoque integral ha sufrido muchas vicisitudes como concepto general o política común aliada. Por el contrario, su necesidad en Afganistán es reconocida por todos (véase G. Colom e I. Pareja, “El enfoque integral a la gestión de crisis internacionales”, ARI nº 115/2008, Real Instituto Elcano).

Aunque se intenta presentar a los PRT como el ejemplo del enfoque integral, quizá esto no sea así porque los PRT se acercan más a un enfoque nacional en el que prima la coordinación de todas las agencias y actores estatales (*whole of government approach*) en apoyo al desarrollo. La seguridad es la principal misión de ISAF y no el desarrollo, por lo que los esfuerzos de los PRT en las provincias y sus resultados son muy desiguales y reflejan la concepción de la nación que los lidera. Por el contrario, dentro de un enfoque integral se buscarían unos resultados similares homogéneos y coordinados en todo Afganistán.

Los PRT no deben ser una especie de fortines dedicados a la auto-administración con un impacto sobre el proceso general de estabilización menor del que se transmite a las opiniones públicas de los Estados contribuyentes. Es necesario no caer en la autocomplacencia y hacer un esfuerzo en aprender las lecciones de estos años. Aunque entre los españoles ya es un lugar común considerar que tenemos una idiosincrasia que nos hace ganar afectos allá donde vamos, no deberíamos perder de vista que la estima de los afganos, como cualquiera en situación de sufrimiento, depende del resultado eficaz de la asistencia más que del aprecio emocional. Por eso, nuestros soldados, cooperantes y funcionarios en Afganistán están trabajando, con gran dificultad y sacrificio, por ofrecer resultados concretos y sostenibles. Y para hacerlo hay que profundizar en la comprensión cultural de los actores afganos, amigos o enemigos, en la zona donde se opera para tener en cuenta las claves culturales del lugar en el que se despliega, en todas las fases de gestión de la crisis, desde el planeamiento a la salida. Ganar las mentes y los corazones no consiste sólo en convencer para vencer, sino también es que los talibán y sus apoyos conozcan el alcance del mandato y reconozcan la voluntad de cumplimentarlo.

La referencia del Pacto de Londres es la Estrategia de Desarrollo Afgana. La medida de su implantación dará cuenta del grado de éxito. También es un indicio importante la evolución, tanto en seguridad como en desarrollo, de la región sur, la zona en la que los soldados aliados están encontrando más resistencia, ya que su capital –Kandahar– es un objetivo moral y propagandístico para la insurgencia.

Conclusión

La misión española en Afganistán cuenta con un apoyo parlamentario mayoritario y España continuará contribuyendo pese al esfuerzo material y humano que supone. Como ha señalado la propia ministra de Defensa, una retirada precipitada podría provocar la desestabilización de la región, la violación de derechos humanos y la recuperación de una poderosa plataforma para el terrorismo. No es un problema lejano para España, afecta a nuestra seguridad (droga, terrorismo, Estado fallido...) y formamos parte de un legítimo esfuerzo internacional.

Sobre la estrategia a seguir, España mantiene una postura favorable al control político de la operación que permita incorporar los demás elementos: apropiación local, coordinación internacional, reconstrucción y desarrollo, enfoque regional inclusivo o la prevención y gestión de bajas civiles, y que defendemos en los demás foros relacionados con Afganistán, como son Naciones Unidas y la UE.

La posición española ha variado poco en los últimos años. Si acaso, insistiendo en la necesidad de prevenir y gestionar los incidentes de bajas civiles. Ahora hay nuevos elementos que convendrá seguir de cerca, como son la política que siga el nuevo Gobierno de Pakistán, las modalidades que se decidan para la implicación de ISAF en la lucha contra el narcotráfico y el cambio –a peor– de las condiciones de seguridad de la operación.

La entrada en zonas de Afganistán hasta ahora vetadas a la comunidad internacional, salvo para Libertad Duradera, ha iniciado una etapa de inestabilidad. Esta nueva fase de la operación ha hecho necesario que la fuerza de ISAF haya aumentado de 20.000 a 50.000 efectivos en dos años. Esperemos que con el éxito de la “afganización” y la transferencia de la responsabilidad de la seguridad al Gobierno afgano, se pueda hacer frente en un futuro a las necesidades de seguridad. Un momento que no parece cercano.

Una vez asumidos los principales rasgos de nuestra concepción sobre la estrategia a seguir en Afganistán, junto a los de otros aliados, en la nueva Visión Estratégica de abril de 2008, procedería ahora poner en práctica los elementos ya admitidos de dicha estrategia, cuya aplicación efectiva supondría el reto más importante de la Alianza. Sería conveniente un seguimiento continuo de la aplicación práctica de la Estrategia, evaluando cuáles de sus elementos se materializan adecuadamente y cuáles necesitan una revisión.

Íñigo Pareja Rodríguez

Actos de piratería y bandidaje cometidos frente a las costas de Somalia: análisis desde el derecho internacional

La situación crítica reinante en Somalia se debe a la falta de capacidad del Gobierno Federal de Transición para imponer su autoridad y garantizar cierta estabilidad política y un mínimo orden y seguridad en todo el territorio del Estado.

Carlos Jiménez Piernas

Tema

Existen diferencias en la naturaleza y calificación de los actos de violencia cometidos frente a las costas de Somalia, por lo que merecen un tratamiento jurídico distinto.

Resumen

Los actos de violencia y las capturas de buques y su tripulación cometidos más allá de las 200 millas del mar territorial (MT) y la zona económica exclusiva (ZEE) de Somalia son con todo rigor actos de piratería. Los actos de violencia y capturas de buques y su tripulación cometidos en las 200 millas de MT y ZEE no entran dentro de esa categoría. Son manifestaciones de delincuencia común organizada, actos de bandidaje que, ante la impotencia del gobierno somalí para prevenirlos o reprimirlos, provocan un grave riesgo para la seguridad de la navegación y las rutas comerciales en toda el área del golfo de Adén, justificando la actuación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CdS) en virtud del Capítulo VII de la Carta, al considerar que esta situación pone en peligro la paz y seguridad internacionales en la región.

Análisis

La situación crítica reinante en Somalia se debe a la falta de capacidad del Gobierno Federal de Transición (GFT) para imponer su autoridad

y garantizar cierta estabilidad política y un mínimo orden y seguridad en todo el territorio del Estado. La situación ha degenerado hasta el punto de que el GFT se manifiesta incapaz, así lo ha reconocido de forma expresa y reiterada, ya de prevenir ya de reprimir el incremento espectacular de actos de piratería y de bandidaje que se vienen produciendo, sobre todo desde 2007, frente a sus costas y que han convertido a las aguas del golfo de Adén en las más peligrosas del mundo, por delante de las aguas del estrecho de Malaca y del golfo de Guinea, áreas tradicionalmente infestadas de piratas.

Dichos actos son perpetrados por grupos armados a bordo de pequeñas lanchas rápidas y dotados de suficientes medios técnicos (como buques nodriza) para desenvolverse incluso a mucha distancia de la tierra firme. El inusitado incremento de este fenómeno responde por supuesto al estado de desgobierno que padece el país. De hecho, el CdS reitera en sus resoluciones un lugar común, que la plena erradicación de la piratería y el bandidaje en las aguas frente a las costas de Somalia pasa necesariamente por la paz y estabilidad del país, el fortalecimiento de sus instituciones, el desarrollo económico y social, el respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley.

El *modus operandi* está ya bien establecido. Varias lanchas rápidas procedentes de tierra o de un buque nodriza, con gente bien pertrechada de armas, aborda por sorpresa a buques vulnerables (desde yates de recreo hasta grandes petroleros pasando por buques pesqueros y mercantes), tomando como rehén a la tripulación y conduciendo habitualmente la nave capturada a los puertos de Eyl y de Hobyó, en la costa de la región autónoma de Puntlandia, convertidos así en auténticas guaridas de bucaneros donde han llegado a recalar a la vez hasta una decena de embarcaciones capturadas y más de 130 rehenes de distintas nacionalidades. El grupo contacta con el armador, pide un rescate millonario, se negocia y se acuerda a la baja una determinada cantidad de dinero en dólares a abonar en metálico, procediéndose entonces a la liberación de la nave y de su tripulación; pero nunca antes de que la gente encargada de cobrar el rescate quede a salvo a fin de evitar cualquier operación militar destinada a detener a los malhechores y recuperar el dinero.

En los tres últimos años (del 2006 al 2008) se han registrado, al parecer, más de 150 actos de piratería y bandidaje (algunos por suerte frustrados) contra buques de muchas banderas. Las consecuencias indeseables que se derivan de este fenómeno para la paz y seguridad internacionales en la región son obvias. Una situación de peligro evidente para la seguridad de la navegación y de las rutas comerciales en toda el área del Golfo de Adén, con el consiguiente encarecimiento de las primas de seguro marítimo y de los fletes. Impedimentos en la distribución entre la población civil de la ayuda del Programa Mundial de Alimentos

de las Naciones Unidas, que llega por mar a Somalia, para hacer frente a la grave emergencia humanitaria en que se encuentra sumido el país. Un riesgo apreciable de que los dólares del lucrativo negocio de los rescates sirvan para burlar el embargo de armas general y completo decretado por el CdS contra Somalia. Amén de que el dinero obtenido por estos medios alimente el mismo fenómeno, permitiendo la compra de armas y equipos más sofisticados (lanchas más rápidas y armas y tecnología avanzadas).

Las respuestas unilaterales han servido de bien poco. Nos referimos en particular a dos pequeñas intervenciones armadas francesas en tierra contra los piratas implicados en sendos secuestros de dos yates de su bandera, autorizadas por el GFT somalí y por tanto conformes al Derecho Internacional (DI), que culminaron con la detención y encierro en Francia de doce piratas somalíes, pendientes de ser juzgados; y al envío a la región, por parte de España, de una aeronave de patrulla marítima P-3 Orion, que ha operado desde la base francesa de Yibuti. Estas reacciones individuales no han impedido el auge del fenómeno en los meses siguientes.

Los gobiernos de España y Francia han impulsado con buen criterio una respuesta multilateral, mejor una reacción institucional de la UE y más en concreto una acción común en el marco de la PESC, para enviar una misión aeronaval a aquellas aguas con el pleno beneplácito del CdS. Dicha misión está destinada tanto a proteger a los buques del Programa Mundial de Alimentos de la ONU como a contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y bandidaje frente a las costas de Somalia (“Operación Atalanta”), y fue lanzada por fin el pasado 8 de diciembre por un período de tiempo de doce meses. Ha sido precedida por otra misión naval de la OTAN, a petición urgente del CdS, para desempeñar principalmente labores de escolta de los buques que llevan la ayuda humanitaria del Programa Mundial de Alimentos de la ONU a puertos somalíes. En este sentido, las resoluciones del CdS que nos ocupan recuerdan oportunamente la cooperación con la ONU de los acuerdos y organismos regionales, en sus propios ámbitos de acción, en todo lo concerniente al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, formando parte integral dichos subsistemas del sistema general de seguridad colectiva previsto en la Carta de la Organización.

A la vista de estos hechos sumariamente expuestos, se plantean ciertos problemas técnicos acerca de la calificación jurídica de los mismos y del marco normativo al que deben someterse. Deben distinguirse, en sustancia, dos supuestos. Que la comisión de los actos de violencia que nos ocupan se haya producido bien en alta mar bien en espacios sometidos a la soberanía o jurisdicción del Estado ribereño, en este caso Somalia. Nos consta que cierto número de actos de violencia se han perpetrado a mucha distancia de

la costa. Como el reciente ataque fallido contra el atunero *Le Drennec*, de bandera francesa, que logró escapar, nada menos que a 420 millas náuticas (750 kilómetros) de la costa somalí; o la captura por los piratas del superpetrolero saudí *Sirius Star*, con dos millones de barriles de crudo en sus bodegas, a unas 500 millas náuticas de la costa de Kenia. Por tanto, es pertinente ocuparse del régimen jurídico que debe aplicarse a esta clase de actos en alta mar.

Los gobiernos de España y Francia han impulsado con buen criterio una respuesta multilateral, mejor una reacción institucional de la UE y más en concreto una acción común en el marco de la PESC, para enviar una misión aeronaval a aquellas aguas con el pleno beneplácito del CdS

Se entiende por alta mar el espacio marino situado fuera o más allá del MT y la ZEE de un Estado ribereño (art. 86 de la Convención de 1982), espacios que suman como máximo un total de 200 millas náuticas medidas desde la costa (art. 57 de la Convención de 1982). Es decir, alta mar rige a partir de la línea de las 200 millas medidas desde la tierra firme. Pues bien, todos los actos de violencia, detención o depredación cometidos con fines personales por las tripulaciones de esas lanchas rápidas privadas, realizadas en el alta mar contra los buques mercantes y las personas y bienes que se encuentran a bordo de los mismos, son actos de piratería *stricto sensu* así calificados por el DI general, que obliga por igual a todos los Estados de la sociedad internacional y por tanto a Somalia. Por fortuna para su mejor determinación, esta vieja institución consuetudinaria está declarada por escrito en los artículos 100 a 107 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (Convención de 1982), en vigor desde 1994 y también ratificada por Somalia.

Se definen como naves piratas no sólo las que llevan a cabo directamente dichos actos (en este caso, las lanchas rápidas) sino también las que hayan servido para cometerlos si están bajo el mando de los piratas (art. 103), como sería el caso de los buques nodriza. Para cerciorarse de ello, se prevé el derecho de visita de cualquier buque sospechoso de dedicarse a la piratería (art. 110.1º.a de la Convención de 1982), derecho cuyo activo ejercicio puede resultar un medio auxiliar muy útil a efectos preventivos, para comprobar la verdadera naturaleza de las actividades de buques nodriza y lanchas sospechosas, procediendo a su apresamiento si el examen o inspección *in situ* de la bandera, carga, tripulación, documentación y otras circunstancias ofrezca evidencia suficiente sobre su actividad ilícita. Es indiferente que la inspección y el apresamiento se

den antes (*ex ante facto*) o después (*ex post facto*) de un acto de piratería. Lo que cuenta es la prueba de la actividad ilícita del buque en cuestión.

Los tribunales del Estado que haya efectuado el apresamiento decidirán en última instancia las penas a imponer y las medidas a tomar respecto de los buques y bienes, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe

Todo Estado puede apresarse en el alta mar, si es el caso mediando el previo derecho de visita para comprobar la naturaleza de sus actividades, a cualquier buque pirata así como a cualquier buque capturado y en poder de los piratas, detener a las personas implicadas en esta clase de actos e incautarse de los bienes que se encuentren a bordo. Los tribunales del Estado que haya efectuado el apresamiento decidirán en última instancia las penas a imponer y las medidas a tomar respecto de los buques y bienes, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe (art. 105). De estas tareas se ocupan naturalmente los buques o aeronaves de Estado, en particular los buques de guerra y las aeronaves militares, autorizados por el DI para apresarse buques piratas (art. 107), usando la fuerza necesaria. Es más, el DI prescribe el deber de todos los Estados de cooperar en la medida de lo posible en la represión de la piratería en el alta mar (art. 100). Deber que cobra todo su significado en este caso, dada la virulencia que ha alcanzado el fenómeno, la relevancia de las rutas comerciales que pasan por esas aguas y las dificultades para controlar militarmente con alguna garantía la extensión del área de mar afectada. En el bien entendido que para fijar los términos de esta cooperación o proceder con la debida contundencia contra la piratería en alta mar no se requiere actuación o mandato alguno del CdS. Si bien el CdS se ha preocupado de avalar en sus resoluciones la actividad desplegada por los Estados miembros y las organizaciones regionales interesadas para reprimir la piratería en el alta mar que linda con la ZEE de Somalia, siempre de conformidad con el DI en vigor.

No obstante, nos constan también numerosos actos de violencia cometidos en el MT y en la ZEE de Somalia, esto es dentro de las 200 millas náuticas próximas a su costa. En esos espacios marinos Somalia ejerce, al menos formalmente que no materialmente, su soberanía y jurisdicción, lo que impide calificar sus aguas como alta mar. Por tanto, en las mismas no rige la institución de la piratería, propia y exclusiva de ese espacio. De ahí el recurso a la fórmula del “robo a mano armada” acuñada en las resoluciones del CdS, con la que se pretende tipificar los actos de bandidaje cometidos dentro de esas 200 millas náuticas, ante la

imposibilidad de calificarlos como actos de piratería. Es aquí donde cobra sentido la intervención del CdS, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, por entender que la situación en las aguas del MT y la ZEE de Somalia constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales en la región. De ahí que, en el ejercicio de sus potestades en materia de seguridad colectiva, autorice *inter alia* el uso de la fuerza contra los bandidos (mejor que piratas) en esos espacios marinos, llevado a cabo por buques y aeronaves militares de todos aquellos Estados y organizaciones regionales (léase la OTAN y la UE) que han decidido colaborar con el CdS para restablecer la seguridad del tráfico marítimo en aquella región. De hecho, el CdS ha solicitado, y agradecido, la colaboración de los Estados miembros y de las organizaciones regionales interesadas.

En este sentido, la impunidad con que han venido actuando los bandidos somalíes desde sus bases en tierra firme, convertida en su santuario, ha provocado que tanto el GFT como el propio CdS hayan asumido no ya la conveniencia de aplicar excepcionalmente también en el MT y en la ZEE los principios rectores del régimen jurídico de la represión de la piratería en alta mar; sino incluso que hayan autorizado el uso de la fuerza contra los piratas en el territorio somalí y en su espacio aéreo suprayacente, con el fin de hostigarlos en la retaguardia y sobre todo disuadirlos de actuar. Esa es la inercia de las resoluciones del CdS en los últimos meses, desde la 1816 (2008) de 2 de junio hasta la 1851 (2008), de 16 de diciembre.

En efecto, la 1816 (2008) permite ya, con el consentimiento general previo y expreso del GFT respecto de los Estados que cooperan con él y por un período de seis meses, de forma excepcional y sin crear precedente en derecho, reprimir por la fuerza actos de bandidaje (robo a mano armada) en el MT y la ZEE de Somalia. La Resolución 1846 (2008) propone a petición del GFT una prórroga de 12 meses para las disposiciones de la Resolución 1816 en las mismas condiciones. Para terminar, la Resolución 1851 (2008) da un paso más y cierra el círculo para reprimir por la fuerza actos de piratería y bandidaje (robo a mano armada) no sólo en el MT y ZEE de Somalia sino en el propio territorio somalí, mediando por parte del GFT una notificación previa al Secretario General sobre los gobiernos que cooperan con él y están por tanto legitimados para llevar a cabo esos actos de fuerza. Se mantiene por supuesto el carácter excepcional, sin capacidad para crear precedente, de estas medidas, y su más estricto respeto del DI humanitario y de las normas internacionales sobre derechos humanos.

La exigencia del respeto del DI pone de relieve que la represión de la piratería y de los robos a mano armada se somete por el CdS a las condiciones típicas del carácter temporal y proporcional del uso de la fuerza en el DI contemporáneo. De manera que los posibles efectos disuasorios de dichos actos

de fuerza, tan queridos por los estrategias militares y que podemos considerar inherentes a la represión en tierra de actos de piratería y bandidaje (robo a mano armada) en el mar, tendrán que ser compatibles con dichas condiciones. Por ejemplo, no podrán atacarse objetivos en tierra y en los puertos que no guarden relación con las actividades de los piratas y bandidos, lo que sin duda entorpecerá las operaciones militares contra ellos. Son las servidumbres del sometimiento a un orden jurídico, aunque la Resolución 1851 parece una herramienta poderosa en la represión de la piratería y del bandidaje frente a las costas de Somalia.

Así las cosas, la acción común PESC del Consejo, de 19 de septiembre de 2008, en respuesta y apoyo a la Resolución 1816 (2008) del CdS, y la acción común PESC del Consejo, de 10 de noviembre de 2008, en respuesta y apoyo a la Resolución 1838 (2008) del CdS, adoptadas ambas en aplicación del Título V del Tratado de la UE, respetan estrictamente las prescripciones del CdS y del DI en la materia y pretenden colaborar con la ONU contribuyendo a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y de bandidaje (robo a mano armada) frente a las costas de Somalia. La UE ha establecido taxativamente los objetivos de la denominada “Operación Atalanta”, donde se prevé el uso de la fuerza para disuadir, prevenir e intervenir contra los actos de piratería o bandidaje (robo a mano armada) que se produzcan incluso en el MT somalí. También se prevé que las personas detenidas por la comisión de estos actos ilícitos o sospechosas de ellos queden bajo la autoridad del Estado (miembro) del pabellón del buque que los haya detenido o de otro Estado miembro que desee ejercer su jurisdicción sobre ellas. Es cierto que hay Estados miembros de la UE que no tienen tipificada la piratería en sus ordenamientos internos, lo que complica el enjuiciamiento de las personas acusadas de la comisión de estos actos; pero sus códigos poseen tipos penales afines al menos al robo a mano armada; como sucede con nuestro Código Penal. De ahí que el CdS, conocedor de estas dificultades, recomiende la cooperación entre todos los Estados interesados (Estado del pabellón, de nacionalidad de las víctimas, de nacionalidad de los autores de actos de piratería y robo a mano armada, incluso de los Estados vecinos dispuestos a colaborar en la custodia y enjuiciamiento de las personas detenidas, etc.) para resolver los problemas de jurisdicción y lograr siempre el procesamiento y juicio de los autores de estos actos.

La solución definitiva sólo llegará cuando Somalia se recupere como Estado y vuelva a controlar de manera efectiva su territorio y los espacios marinos bajo su soberanía o jurisdicción

Conclusión

Cabe esperar que la batería de resoluciones adoptadas por el CdS, muy en particular aquellas más recientes que permiten la represión de esos actos de violencia no solo en el MT y ZEE sino también en territorio somalí, junto a la colaboración prestada por la OTAN y la UE para aplicar dichas resoluciones, terminen dando sus frutos y se vuelva segura la navegación internacional en el Golfo de Adén y áreas adyacentes. Pero la solución definitiva sólo llegará cuando Somalia se recupere como Estado y vuelva a controlar de manera efectiva su territorio y los espacios marinos bajo su soberanía o jurisdicción. Un Estado fallido es un tumor cuando menos benigno en el seno del sistema internacional; es muy arriesgado dejarlo desarrollarse aunque se encuentre en la periferia del sistema, como por desgracia sucedió con el Afganistán de los talibán. Por ello es muy oportuna la misión aeronaval enviada por la UE a las costas de Somalia. Allí debe mantenerse hasta que la piratería y el bandidaje remita de forma relevante o se desvanezca.

Carlos Jiménez Piernas

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea Universidad de Alcalá

Documentos de trabajo y libros publicados

Documentos de trabajo publicados en enero

EEUU, el uso de la inteligencia y la doctrina de contrainsurgencia norteamericana: lecciones para Afganistán

David García Cantalapiedra y Gustavo Díaz Matey

DT 54/2008 - 22/12/2008

Observatorio Permanente de la Imagen Exterior de España en la Prensa Internacional (OPIEX), segundo trimestre de 2008 OPIEX

DT 53/2008 - 18/12/2008

Economía política de la distribución de los ingresos derivados de los minerales en África: análisis comparativo entre Angola, Botsuana, Nigeria y Zambia

Richard Auty

DT 28/2008 (traducido del inglés) - 17/12/2008

Novedades en inglés

A Preliminary View of Obama's Future Energy Policy

Paul Isbell

WP 2/2009 - 13/01/2009

Africa's Bane: Tax Havens, Capital Flight and the Corruption Interface

John Christensen

WP 1/2009 - 08/01/2009

Iran's Regional Security Policy: Opportunities and Challenges

George Emile Irani

WP 52/2008 - 16/12/2008

Libros publicados recientemente

La internacionalización de la empresa española. Estudio monográfico sobre el entorno económico y las oportunidades de inversión en: India

Autores: Pablo Bustelo, con la colaboración de Vani Arcana, Rajiv Kumar y Mandira Sarma

Editado por: Real Instituto Elcano, ICEX e ICO
2008

Segundo volumen de una serie que analiza las oportunidades de comercio e inversión en diferentes países, en esta ocasión India.

Las democracias globales frente al terrorismo global

Editores: Charles T. Powell y Fernando Reinares

Editado por: Real Instituto Elcano y Ariel
2008

Recoge textos inéditos de especialistas de la talla de Martha Crenshaw, Luigi Bonanate, Sebestyén L. V. Gorka, David Wright-Neville, Frank Gregory, Laurent Bonelli, Rik Coolsaet o Tanguy Struye de Swielande quienes analizan las distintas medidas tomadas tras el 11-S en países como Estados Unidos, Australia, España (tras los atentados del 11-M), Reino Unido, Francia, Bélgica, Italia y la Unión Europea, tratando también la cuestión de cómo responder con eficacia al terrorismo sin menoscabar los derechos y libertades inherentes a la democracia liberal. (A la venta en librerías)

¿Somos coherentes? España como agente de desarrollo internacional

Autora: Iliana Olivé

Editado por: Real Instituto Elcano y Marcial Pons
2008

Analiza las relaciones económicas de España con Senegal, Ecuador, Argelia y Vietnam, y su impacto en el desarrollo de estos países, receptores de la ayuda española. De utilidad tanto para los gestores públicos y miembros de organismos internacionales, como para profesionales, académicos, expertos y otros estudiosos del desarrollo económico, este texto pretende también orientar la formulación de políticas públicas. (A la venta en librerías)

Anuario Asia-Pacífico 2007 (edición 2008)

Autores: VVAA

Publicado por: Casa Asia, Fundación CIDOB y Real Instituto Elcano
2008

Casa Asia, la Fundación CIDOB y el Real Instituto Elcano publican la cuarta edición del Anuario Asia-Pacífico, una obra de referencia en el área de los estudios sobre Asia en español que tiene como objetivo acercar al lector a los principales sucesos que han tenido lugar en la región durante el 2007.



ARI, materiales de interés y próximas actividades

ARI publicados en enero

La invasión de Gaza: implicaciones más allá de los cálculos políticos

Haizam Amirah Fernández
ARI 11/2009 - 15/01/2009

Un diálogo en alza en el estrecho de Taiwán

Xulio Ríos
ARI 8/2009 - 14/01/2009

La concentración de inmigrantes en las escuelas españolas

Héctor Cebolla Boado
ARI 7/2009 - 13/01/2009

El yihadismo salafista en Asia Central: estado de la cuestión

Carlos Echeverría Jesús
ARI 6/2009 - 13/01/2009

La actualidad de la lengua y cultura española en Oriente Próximo: un reto pedagógico

Carlos Varona Narviñ
ARI 5/2009 - 12/01/2009

Después de Bombay: el terrorismo como arma arrojada en las relaciones indo-paquistaníes

Antía Mato
ARI 3/2009 - 08/01/2009

La estrategia de la OTAN en Afganistán: visión y contribución de España

Iñigo Pareja Rodríguez
ARI 2/2009 - 07/01/2009

Eslovaquia 16 años después

Miguel Aguirre de Cárcer
ARI 1/2009 - 07/01/2009

Actos de piratería y bandidaje cometidos frente a las costas de Somalia: análisis desde el derecho internacional

Carlos Jiménez Piernas
ARI 168/2008 - 23/12/2008

Obama y Asia-Pacífico: ¿llegará el cambio?

Pablo Bustelo
ARI 167/2008 - 22/12/2008

El terrorismo islámico en Francia

Jean-François Daguzan
ARI 166/2008 - 22/12/2008

Cómo vender Lisboa en Praga: las perspectivas de la ratificación del Tratado de Lisboa en la República Checa

David Král
ARI 103/2008 (traducido del inglés) - 19/12/2008

Literatura traducida: ¿Por qué es tan difícil acceder al mercado anglo-americano?

Cristina Fuentes La Roche
ARI 124/2008 (Traducido del inglés) - 12/12/2008

Novedades en inglés

Roadmap for a Spanish National Security Strategy

Félix Arteaga
ARI 112/2008 - 16/01/2009

Energy for the Western Hemisphere: Revisiting Latin America's Energy Scene before the 5th Summit of the Americas

Paul Isbell
ARI 10/2009 - 14/01/2009

Preparing for Pandemics through Surveillance

Sara E. Davies
ARI 9/2009 - 14/01/2009

Current Angola's Current Economic Prospects: Oil Curse or Blessing?

Lucy Corkin
ARI 4/2009 - 09/01/2009

Materiales de interés

America.gov - President Obama Inaugural Address

Discurso inaugural pronunciado por Barak Obama tras jurar su cargo como 44 presidente de los Estados Unidos de América el 20 de enero de 2009.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

Presidencia checa de la Unión Europea - Main Priorities of the Czech EU Presidency

Prioridades y programa de trabajo presentado el 6 de enero por la República Checa, país que ejercerá, bajo el lema “Una Europa sin barreras”, la presidencia de la Unión Europea durante la primera mitad de 2009. En este documento, Praga ha considerado como aspectos fundamentales las tres “e”: economía, energía y el papel de Europa en el mundo.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

ONU - Resolución 1860 (2009) sobre Gaza

Resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6063ª sesión, celebrada el 8 de enero de 2009.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

Freedom House - Freedom in the World 2009 Survey Release

Este informe examina el estado de las libertades fundamentales en 193 países y 16 áreas estratégicas. El estudio analiza la evolución de la situación global durante el 2008 y asigna a cada país un estatus en función de un baremo previamente establecido sobre libertades; libre, parcialmente libre o no libre.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

Próximas actividades

04/02/2009

Jornada empresarial sobre India

Organizan: CEOE, con la colaboración de ICEX, ICO y RIE

Lugar: 10 horas, Salón de Actos de la CEOE

Durante la jornada se presentará el segundo estudio monográfico editado en colaboración con ICEX e ICO, dedicado en esta ocasión a India, dirigida a empresarios potencialmente interesados en invertir en aquel país.

Actividades realizadas en enero

Actividades realizadas en enero

23/01/2009

Reunión con miembros de la administración pública británica sobre la elaboración del "UK National Security Strategy".

Investigadores y colaboradores del Instituto se reunieron con miembros de la administración británica implicados en la elaboración de la estrategia de seguridad de aquel país.



22/01/2009

Reunión de la Comisión Ejecutiva del Real Instituto Elcano

21/01/2009:

Debate - presentación de un estudio sobre la imagen de Francia en España

Presentación y debate en torno a este estudio, elaborado por Diálogo (Asociación de Amistad Franco-Española), en un acto organizado en el auditorio de Uría y Menéndez en cuya organización también participó el Real Instituto Elcano. El acto contó con la participación del Embajador de Francia en España, Bruno Delaye; Rafael Arias Salgado, Pierre Giacometti, Emilio Lamo de Espinosa, José Luis Leal Maldonado, Gustavo Suárez Pertierra, y Juan Miguel Villar Mir. Moderó el debate Miguel Ángel Aguilar, Secretario de la Asociación de Periodistas Europeos.



15/01/2009

Foro Europa / América Latina / Estado Unidos

Organizado por la SEGIB, el Inter-american Dialogue y el Real Instituto Elcano, se reunieron una serie de analistas, líderes políticos, empresariales e intelectuales de EEUU, Canadá, América Latina y Europa para debatir sobre los retos que afronta América Latina y el Caribe y las políticas de EEUU y Europa en la región, en el marco de la inauguración de la nueva administración norteamericana.



14/01/ 2009

Reunión con expertos de diversos ámbitos para debatir sobre la reforma de la Ley de Extranjería.

Coorganizada por el Real Instituto Elcano y CIDOB, se celebró un debate a puerta cerrada sobre las propuestas de reforma de la Ley de Extranjería presentadas por los dos mayores partidos. El debate contó con José Alarcón (Ministerio de Trabajo e Inmigración), Alfonso Alonso (diputado del Partido Popular) y David Moya (Universidad de Barcelona) como ponentes.



13/01/2009

Reunión con periodistas de Oriente Medio

Los investigadores del Instituto Elcano, Félix Arteaga y Haizam Amirah Fernández, se reunieron con un grupo de periodistas de los medios más importantes de Siria, Egipto, Israel, Territorios Palestinos y Líbano, traídos por la Unión Europea para hablar sobre Oriente Medio.



16 /01/ 2009

Presentación de la 19ª oleada del BRIE

Se presentó a los medios de comunicación una nueva oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano, estudio de opinión pública española en materia de política exterior.



Patronato y Consejo Asesor Empresarial

Patronato

Presidente de honor: SAR el Príncipe de Asturias

Gustavo Suárez Pertierra
Presidente

Antonio de Oyarzábal
Vicepresidente

Felipe González
Ex presidente del Gobierno

Marcelino Oreja
Ex ministro de Asuntos Exteriores
y Ex comisario Europeo

Gabriel Elorriaga Pisark
Representante del Partido Popular

Eduardo Serra Rexach
Ex presidente del Real Instituto Elcano

Emilio Lamo de Espinosa
Ex director del Real Instituto Elcano

Juan José Linz
Cátedra Sterling de Ciencias Políticas y
Sociales, Universidad de Yale

José Manuel Romero
Secretario

**Ministerio de Asuntos Exteriores y
de Cooperación**

Ministerio de Defensa

**Ministerio de Economía
y Hacienda**

Ministerio de Cultura

BBVA

CEPSA

ENDESA

IBERDROLA

Repsol YPF

EADS CASA

IBM

Indra

RENFE

Grupo Santander

SGAE

Telefónica

Atlantic Copper

Enagas

la Caixa

Tecnalia Corporación Tecnológica

Consejo Asesor Empresarial

Aceralia

Altadis

Caja Mediterráneo

El Corte Inglés

Duro Felguera

Iberia

Unión Fenosa

El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación del Real Instituto. El Instituto considera que su misión fundamental es servir de foro de discusión y análisis, estimulando el debate y recogiendo opiniones diversas sobre temas de la actualidad internacional, y muy particularmente sobre aquellos que afecten a las relaciones de España y su repercusión en los diferentes ámbitos de la sociedad española.