

España toma la iniciativa europea

La iniciativa conjunta hispano-luxemburguesa de reunir en una mini-cumbre a los 18 Estados que ya han ratificado la Constitución puede suponer un importante revulsivo tanto desde el punto de vista de la calidad del debate europeo como de sus consecuencias prácticas

José Ignacio Torreblanca

Gas en Bolivia: conflictos y contratos

El acuerdo de nacionalización con las industrias petroleras que operan en Bolivia proporciona una victoria política muy necesitada al presidente Evo Morales, cuyo Gobierno se ha visto debilitado por disputas locales e ideológicas que han puesto a prueba su credibilidad

Norman Gall

¿En qué medida continúa Al-Qaeda suponiendo una amenaza para las sociedades europeas?

Al-Qaeda sigue existiendo como estructura terrorista diferenciada de otros actores colectivos que integran las redes del movimiento de la yihad neosalafista global y continúa suponiendo una amenaza real para las sociedades europeas

Fernando Reinares

La seguridad en Colombia: los riesgos del éxito

A medida que la Política de Defensa y Seguridad Democrática del gobierno avanza, algunas viejas amenazas buscan perpetuarse y otras nuevas surgen como fuentes de inestabilidad en medio de un escenario estratégico en plena

Antonio R. Rubio Plo

Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la administración pública y de las empresas que mayoritariamente la financian. Se constituyó, bajo la Presidencia de Honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 27 de diciembre de 2001, con una tarea fundamental: realizar un estudio exhaustivo de los intereses de España y de los españoles en la sociedad internacional, para ponerlo al servicio de la comunidad.

Desde su nacimiento, el Instituto se define como una institución apartidista aunque no neutral, ya que busca hacer posibles los valores que la inspiran; que mediante métodos y aproximaciones científicas multidisciplinares, trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.

La misión esencial del Real Instituto Elcano es servir de foco de pensamiento y de generación de ideas que resulten útiles para los responsables políticos, los dirigentes de las instituciones públicas y privadas interesadas y la formación de la opinión pública. Esta tarea se basa en un compromiso de sus miembros con unos valores compartidos:

- la consecución de 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 de procesos de transición y consolidación de las democracias y de los valores democráticos
- la concordia o al menos la tolerancia, entre Estados, pueblos, y, eventualmente, civilizaciones

La misión del Real Instituto Elcano supone un punto de partida desde el que desarrollar los siguientes objetivos:

- analizar el escenario internacional, con el fin de elaborar y producir análisis, estudios e informes con los que contribuir a la toma de decisiones
- difundir esos estudios y análisis, con la meta de conformar y participar en el debate público y social, tanto nacional como global
- servir de foro de encuentro y debate, garantizando así una mayor y mejor comunicación entre agentes públicos y privados en el ámbito de las relaciones internacionales y de seguridad
- aglutinar a su alrededor los programas, proyectos e ideas de la comunidad estratégica española y, en la medida de lo posible, de la internacional



España toma la iniciativa europea*José Ignacio Torreblanca*

La Presidencia alemana se ha fijado como objetivo diseñar una “hoja de ruta” que permita salvar la “sustancia” del actual Tratado Constitucional de tal manera que una versión reducida de éste pudiera entrar en vigor coincidiendo con las elecciones europeas que se celebrarán en junio de 2009.

4

Gas en Bolivia: conflictos y contratos*Norman Gall*

El acuerdo de “nacionalización” con las industrias petroleras que operan en Bolivia proporciona una victoria política muy necesitada al presidente Evo Morales. Ahora la atención se centrará en las inversiones necesarias en el futuro para poder hallar una solución a los descensos previstos en la producción y satisfacer la creciente demanda interna y de exportaciones.

10

¿En qué medida continúa Al-Qaeda suponiendo una amenaza para las sociedades europeas?*Fernando Reinares*

Al-Qaeda sigue existiendo como estructura terrorista diferenciada de otros actores colectivos que integran las redes del movimiento de la yihad neosalafista global y continúa suponiendo una amenaza real para las sociedades europeas. Esta amenaza es particularmente grave en el caso del Reino Unido, aunque en modo alguno insignificante para otros países de la Unión Europea.

18

La seguridad en Colombia: los riesgos del éxito*Román D. Ortiz*

La Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS) impulsada por el presidente Álvaro Uribe desde su llegada al poder ha provocado un giro sustancial del escenario estratégico colombiano marcado por el fortalecimiento del Estado y una mejora sustancial del orden público. Sin embargo, la consolidación del nuevo clima de seguridad sólo será posible si se confrontan dos retos.

23

Documentos de trabajo y libros publicados**ARI y Materiales de Interés****Actividades realizadas en enero****Próximas actividades****28**

Editor: Real Instituto Elcano
Coordinadoras: Carola García-Calvo
y Pilar Tena
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

España toma la iniciativa europea

La iniciativa conjunta hispano-luxemburguesa de convocar una reunión en Madrid el 26 de enero de los 18 Estados que han ratificado se entiende perfectamente. Constituir un “caucus” de Estados “amigos de la Constitución” es una buena iniciativa porque impide que el esquema bilateral planteado por la Presidencia alemana devenga en una mini-CIG arbitrada y controlada desde Berlín

José Ignacio Torreblanca

Tema

El día 26 de enero se reunirán en Madrid representantes de los 18 Gobiernos que han ratificado la Constitución Europea.

Resumen

La Presidencia alemana se ha fijado como objetivo diseñar una “hoja de ruta” que permita salvar la “sustancia” del actual Tratado Constitucional de tal manera que una versión reducida de éste pudiera entrar en vigor coincidiendo con las elecciones europeas que se celebrarán en junio de 2009. Sin embargo, el modelo de rescate del texto constitucional que plantea el Gobierno alemán, excesivamente intergubernamentalista en cuanto a la gestión del proceso y claramente minimalista en torno a los contenidos no satisfará fácilmente a aquellos Gobiernos más comprometidos con la defensa del actual texto constitucional. En dichas circunstancias, la iniciativa conjunta hispano-luxemburguesa de reunir en una mini-cumbre a los 18 Estados que ya han ratificado la Constitución puede suponer un importante revulsivo tanto desde el punto de vista de la calidad del debate europeo como de sus consecuencias prácticas.

Análisis

La canciller alemana, Angela Merkel, ha declarado concluido el período de reflexión en torno al futuro de Europa y la Constitución Europea. Cuando se aproxima el segundo aniversario del “no” francés y holandés,

la Presidencia alemana se propone poner en marcha un proceso que, pretendidamente, salvará la “sustancia” (sic) de la Constitución Europea, permitiendo que el nuevo texto entre en vigor coincidiendo con las elecciones europeas de junio de 2009. Lo contrario, ha admitido públicamente Merkel en su discurso ante el Parlamento Europeo el 17 de enero, representará “un fracaso histórico”. Independientemente de los contenidos y modalidades de esta operación, resulta evidente que se trata de una apuesta importante ya que, unos meses atrás, el mensaje dominante en Berlín respecto a la Presidencia alemana y el Tratado Constitucional giraba en torno a la necesidad de rebajar las expectativas depositadas en torno a la capacidad de la Presidencia de resolver dicha cuestión. Al parecer, pues, una hasta ahora dubitativa Merkel en cuestiones europeas habría decidido empeñar parte de su capital político en salvar la Constitución Europea. La iniciativa de Merkel, sin embargo, presenta algunos problemas que conviene examinar con cuidado ya que en política, y más en política europea, los procedimientos son tan importantes como los resultados.

Una hoja de ruta para salvar la Constitución

La Presidencia alemana ha solicitado a cada Estado miembro que nombre dos interlocutores de alto nivel que sean capaces de hablar en nombre de los Gobiernos de los Estados miembros y, en definitiva, comprometer la posición del Estado cara a la elaboración de un marco de negociación. Se trata pues de un salto cualitativo con respecto a la dinámica de “confesionarios” establecida por la anterior Presidencia finlandesa. Entonces, la Presidencia se limitó a constatar y catalogar las posiciones de los Estados miembros, pero sin hacer público documento alguno ni extraer conclusión alguna de este proceso. En el formato actual, sin embargo, existe una evidente vocación de ir más allá, de abrir, si no negociaciones, sí conversaciones exploratorias que permitan diseñar un calendario y un marco negociador. El objetivo es, en palabras de la Presidencia alemana, poder ofrecer a las Presidencias portuguesa, eslovena y francesa (que se sucederán en el segundo semestre de 2007 y primer y segundo semestre de 2008, respectivamente), una “hoja de ruta” que permita llegar a las elecciones europeas de 2009 con un texto en vigor que sustituya o complemente la actual Constitución Europea.

La elección del término “hoja de ruta” deja claro que no estamos hablando simplemente de un calendario, sino de la combinación de un calendario, unos procedimientos y una serie de principios acerca de los contenidos del nuevo texto. Como es evidente

que la combinación de estos tres elementos supone un corsé que constreñirá el rango posible de resultados del proceso, conviene examinar los tres elementos con cuidado y con la suficiente antelación. De lo contrario, como sucedió con la Convención que preparó el proyecto de Constitución Europea, algunos Estados pueden descubrir demasiado tarde que cuestiones enormemente importantes para sus intereses han sido cerradas con anterioridad al comienzo formal de las negociaciones. Por ello, para evitar este tipo de situaciones, que implican una difícil elección entre sacrificar los propios intereses en aras del consenso global o, por el contrario, aceptar el coste político de bloquear o dilatar las negociaciones reabriendo cuestiones ya cerradas, es importante adoptar un perfil político elevado y activo desde los primeros momentos. En este sentido, iniciativas como la adoptada por los Gobiernos español y luxemburgués, consistente en reunir a todos los Estados miembros que han ratificado la Constitución, tienen todo el sentido ya que existen algunos aspectos poco claros en la iniciativa de la Presidencia alemana que convendría aclarar.

Los Gobiernos mandan, el Parlamento se queda fuera

El primero de estos aspectos tiene que ver con la cuestión de los actores de este proceso. En su discurso ante el Parlamento Europeo, Merkel dejó claro que, en su opinión, los Gobiernos de los 27 poseen la suficiente legitimidad democrática para firmar, y ratificar, Tratados sin necesidad de recurrir a referendos u otro tipo de procedimientos a escala europea. Al mismo tiempo, la negativa de la Presidencia alemana a invitar a participar a representantes del Parlamento Europeo o de la Comisión Europea a estas reuniones bilaterales destinadas a elaborar la hoja de ruta son igualmente reveladoras del perfil ejecutivo e intergubernamental que ha adoptado la Presidencia. En este segundo caso, la decisión reviste mayor gravedad, pues si comprensible puede ser pensar que los instrumentos de democracia directa, pese a su legitimidad, no son (como se ha demostrado) idóneos para ratificar las decisiones colectivas de un demos fragmentado en 27 esferas nacionales de debate público, la decisión de excluir a los representantes electos de los ciudadanos europeos de esta fase preliminar es completamente injustificable y atenta contra los propios intereses de la Unión Europea.

Hay que recordar que durante los dos últimos años de período de reflexión, los Estados miembros no han aportado ni un solo elemento

interesante al debate europeo, demostrando las sucesivas presidencias una facilidad tan clara para la retórica como para la vacuidad analítica (recuérdese la pomposa Presidencia Mozartiana llevada a cabo por Austria o las tremendas contradicciones de la Presidencia británica, pretendiendo liderar una Europa en la que no quiere implicarse). Mientras tanto, aunque algunas de sus iniciativas puedan ser criticadas por insuficientes, la Comisión Europea, por medio de la comisaria Wallström, al menos se ha tomado la molestia de intentar cerrar la brecha ciudadana. De la misma manera, el Parlamento Europeo ha mantenido una actividad muy importante en estos dos últimos años, destacando especialmente los informes sobre el período de reflexión y las vías para salir de la crisis constitucional (Informe Duff-Voggenhuber), que han brillado por su claridad analítica y su sensatez.

La iniciativa de Merkel, sin embargo, presenta algunos problemas que conviene examinar con cuidado ya que en política, y más en política europea, los procedimientos son tan importantes como los resultados

Desaprovechar el capital político e intelectual de estas dos instituciones a la hora de diseñar el marco en el que se resolverá la crisis no es, desde luego, la mejor manera de comenzar el proceso de salvación de la Constitución Europea, especialmente si tenemos en cuenta que el procedimiento “Convención + Constitución” partía de la constatación de que el modelo clásico –conferencias intergubernamentales a puerta cerrada– producía unos resultados claramente insatisfactorios. Tanto en Ámsterdam como en Niza, el

Hay que recordar que durante los dos últimos años de período de reflexión, los Estados miembros no han aportado ni un solo elemento interesante al debate europeo, demostrando las sucesivas presidencias una facilidad tan clara para la retórica como para la vacuidad analítica

modelo intergubernamental de reforma de los Tratados fracasó, especialmente en lo relativo a las reformas institucionales. Y lo mismo puede decirse de la CIG 2004, que preparó la Constitución Europea, una vez más incapaz de resolver los aspectos institucionales, como demostró al diferir la reducción del número de miembros de la Comisión Europea hasta el año 2014, postergar la definición de la fórmula de asignación de escaños en el Parlamento Europeo o modificando

sucesivamente los porcentajes relativos a la mayoría cualificada en el Consejo hasta llegar a convertir la fórmula final en un acertijo ilegible.

Una lectura atenta del discurso de Merkel muestra que las ambiciones políticas de la canciller para el proyecto europeo son muy escasas. De sus palabras se deduce que Alemania está pensando más en un Tratado que complemente y reforme el actual Tratado de Niza, es decir, que permita a la Unión actuar, más que en una Constitución que dibuje una gran Europa política

Estos fracasos no se produjeron por casualidad: las conferencias intergubernamentales impiden la emergencia de una perspectiva europea a la hora de analizar los problemas y, en consecuencia, de plantear soluciones, derivando en una pelea distributiva entre intereses nacionales o juego de suma-cero en el que lo que uno gana es lo que otro pierde. El modelo es, además, opaco para el público, lo que impide atribuir responsabilidad por el éxito o fracaso. No debe extrañar que tanto en Ámsterdam como en Niza o en la CIG 2004 hubiera que reenviar las reformas institucionales a futuras conferencias o negociaciones intergubernamentales por medio de declaraciones complementarias. En consecuencia, la patética noche de Niza, en la que los porcentajes ni siquiera sumaban cien y los Estados alcanzaron cuotas de máxima agresividad verbal en torno al reparto del poder en las instituciones europeas debería ser recordada, no olvidada, de cara al proceso que se inicia. Es legítimo pues preguntarse qué garantías hay de que un modelo agotado vuelva a funcionar.

El curioso europeísmo de Merkel

El segundo aspecto importante de la propuesta de Merkel tiene que ver no tanto con los procedimientos, sino con los objetivos de la reforma. En el discurso ante el Parlamento Europeo, la canciller Merkel combinó una profusión a todas luces excesiva de citas (de Voltaire a la Biblia), que ilustran sus reflexiones sobre el alma de Europa, con unas propuestas sumamente pragmáticas en cuanto a los contenidos de las políticas europeas que más bien apuntan a un pensamiento minimalista y en relativa medida escéptico acerca de la Unión Europea. ¿Cómo entender si no que al frente de sus propuestas se encontrara el énfasis en disminuir la burocracia europea, reforzar la subsidiariedad,

mejorar los procedimientos de decisión y repartir más claramente las competencias entre Estados miembros e instituciones europeas y no una apuesta clara por una Europa política? Por tanto, en lugar de una Europa política, la canciller se centró en una Europa diversa, tolerante y plural, es decir, en una Europa que sirve para gestionar las externalidades e interdependencias de entes que quieren seguir manteniendo un margen considerable de autonomía, en absoluto avanzar hacia una unión cada vez más estrecha. De ahí que las dos grandes áreas que Merkel propone como áreas en las que se comprometerá a fondo durante su Presidencia sean la política exterior y las reformas económicas, áreas en las que Alemania es sumamente interdependiente y necesita a la Unión Europea. Eso sí, en ninguna de estas áreas se avanzan propuestas que superen el marco intergubernamental ni que planteen un horizonte nuevo.

En consecuencia, una lectura atenta del discurso de Merkel muestra que las ambiciones políticas de la canciller para el proyecto europeo son muy escasas. De sus palabras se deduce que Alemania está pensando más en un Tratado que complemente y reforme el actual Tratado de Niza, es decir, que permita a la Unión actuar, más que en una Constitución que dibuje una gran Europa política. De esta manera, el producto final será presentado como un acuerdo entre Gobiernos, no como un gran ejercicio político y, como tal, sólo requerirá ratificación parlamentaria. Por tanto, el ejercicio que nos plantea la Presidencia alemana parte de una premisa, que el ambicioso ejercicio puesto en marcha por la Declaración de Laeken, seguido de la Convención, y que desembocó en la actual Constitución, ha sido un fracaso. Dicho en otras palabras, el análisis equivale a dar la razón a quienes piensan que “la Constitución es el problema, no la solución” y que, en el debate acerca de si Europa necesita un ropaje constitucional como medio de superar sus crisis de legitimidad, la respuesta es negativa.

¿Cómo actuará la Presidencia?

Además de la cuestión de los objetivos de Alemania, es necesario hacer una doble evaluación de la iniciativa alemana. Por un lado, podemos suponer que la Presidencia alemana piensa que la discreción y el saber hacer de sus diplomáticos permitirán consensuar el marco y el calendario en el que salvar la Constitución Europea. Desde este punto de vista, podríamos suponer que la Presidencia alemana hará un ejercicio de equilibrio y síntesis entre las diversas

posiciones y ofrecerá una propuesta aceptable como base de negociación para todos los Estados miembros. En esta hipótesis, los Estados miembros que, como España, han ratificado la Constitución, deberían confiar en la Presidencia alemana, limitándose a hacerle llegar sus puntos de vista y esperar.

Sin embargo, hay al menos tres razones por las cuales esta hipótesis de trabajo debería ser, si no descartada, al menos complementada con una segunda. En primer lugar, podemos suponer que al optar por un procedimiento bilateral, intergubernamental y cerrado, la Presidencia alemana puede caer en la tentación de hacer coincidir excesivamente sus propuestas con su propio diagnóstico particular. En este sentido, la reiterada alusión por parte de la Presidencia a la “sustancia” de la Constitución como objetivo a salvar no puede ser más que objeto de preocupación en razón de la enorme elasticidad que encierra ese concepto.

Segundo, si tenemos en cuenta, además, que Alemania, en un detalle que suele pasar inadvertido, no ha completado el proceso de ratificación de la Constitución Europea en virtud de una doble maniobra de, por un lado, el propio Tribunal Constitucional (que en un pronunciamiento inédito, pospuso su pronunciamiento hasta que se aclarara si dicho texto finalmente va entrar en vigor), y, por otro, el presidente de la República (que ha pospuesto su firma del texto hasta que el Tribunal Constitucional resuelva sobre su constitucionalidad), resulta evidente que la estructura de costes políticos en los que incurriría la Presidencia alemana a la hora de plantear un abandono del Tratado Constitucional e ir a un nuevo texto que requiera una nueva ratificación es sumamente diferente de la de países como España o Luxemburgo. Éstos últimos han ratificado dicho texto vía un referéndum y, en consecuencia, se verían obligados a admitir públicamente que sus referendos fueron ejercicios fallidos y, peor aún, decidir si convocar o no un segundo referéndum para ratificar el nuevo texto.

Tercero, desde el lanzamiento por parte de Sarkozy de su plan para salvar la Constitución (que plantea un mini-Tratado limitado a los aspectos institucionales que pudiera obviar el trámite del referéndum en Francia), la actividad para-diplomática de los consejeros de Sarkozy (Alain Lamassoure, especialmente) tanto ante el Gobierno de Berlín como ante los eurodiputados de la CDU/CSU en el Parlamento Europeo ha sido incesante, hasta el punto de que, pese a la retórica

oficial, en medios europeos se da por hecho que una victoria de Sarkozy en las elecciones presidenciales francesas llevaría a un desenlace relativamente rápido del actual embrollo constitucional. Para ello, existe un texto base, con sus artículos perfectamente numerados y listo para salir del cajón, el preparado por el Centro de Política Aplicada de Munich con financiación de la Fundación Bertelsmann, que extrae del Tratado Constitucional toda la parte relativa a la reforma institucional (doble mayoría, presidencia estable del Consejo, ministro de Asuntos Exteriores, etc..) y la transplanta al Tratado de Niza, dando lugar a un texto que se parecería más a un Tratado de Niza revisado que a la actual Constitución Europea.

La iniciativa hispano-luxemburguesa y sus críticos

Como existe la posibilidad de que la salida a la actual crisis pase por la búsqueda de un “mínimo común denominador” entre Francia y Alemania, y no tanto por el consenso en torno al “denominador más común”, que es la Constitución Europea, la iniciativa conjunta hispano-luxemburguesa de convocar una reunión en Madrid el 26 de enero de los 18 Estados que han ratificado se entiende perfectamente. Constituir un caucus de Estados “amigos de la Constitución” es una buena iniciativa porque impide que el esquema bilateral planteado por la Presidencia alemana devenga en una mini-CIG arbitrada y controlada desde Berlín. Así, haciendo público el apoyo al actual texto, se hace visible que no hay 27 propuestas encima de la mesa que deban ser tratadas igualmente, sino que existe una propuesta, la Constitución Europea, que tiene el apoyo de dos tercios de los Estados miembros, es decir, 18 Estados, que representan aproximadamente a 270 millones de habitantes, es decir, casi al 60% de la población de la Unión Europea. Si, además, tenemos en cuenta que Portugal e Irlanda participan en dicha reunión como observadores, ya que también consideran que el texto constitucional satisface sus aspiraciones europeístas, nos encontramos con un número de Estados que llega a la veintena. Naturalmente, dadas las condiciones de unanimidad en la que se desenvuelve el proceso de negociación de Tratados, hay que aceptar que la Constitución Europea deberá ser modificada para ser aceptable para todos los demás Estados miembros. Sin embargo, el objetivo de dicha reunión es dejar en evidencia que la mayor parte del camino a recorrer debe ser cubierto por

aquellos que son minoría y están más lejos del denominador más común, no a la inversa.

La reunión de Madrid ha sido criticada por cuatro razones que merece la pena discutir con algo de detalle.

El Gobierno (español) ha adoptado una iniciativa política de calado, consistente en hacer visible y reforzar el consenso en torno al texto que España y otros 17 Estados miembros han ratificado. Aunque la iniciativa sea arriesgada y pueda implicar costes, parece sobradamente necesaria

La primera crítica establece que dicha reunión interfiere en los planes de la Presidencia alemana, cuya tarea requeriría discreción. Esta crítica es comprensible, por cuanto es evidente que el sigilo hace más fácil el trabajo de la Presidencia, pero no aceptable ya que, hoy por hoy, no existen las suficientes garantías de que el procedimiento planteado por la Presidencia alemana satisfaga por se los intereses de países como España ni de que sea lo suficientemente controlable desde el exterior. En estas circunstancias, es comprensible que Gobiernos como el español ejerzan cierta presión pública como medio de orientar el proceso a favor de los intereses de los que han ratificado la Constitución, intereses que, además, perciben como intereses europeos.

La segunda crítica se centra en la incomodidad que generará a los candidatos/as a la presidencia en Francia. Se arguye que es deseable evitar que, debido a la campaña electoral, tanto Sarkozy como Royal adopten compromisos de los que posteriormente se puedan arrepentir o que, posteriormente, limiten su margen de maniobra. De nuevo aquí, el argumento es comprensible, pero no puede ser compartido. La Unión Europea lleva dos años paralizada porque el electorado francés rechazó la Constitución Europea en referéndum: el debate en Francia fue muy intenso y el “no” le costó el cargo al primer ministro francés. ¿No tienen derecho los electores franceses a saber qué va a hacer su próximo presidente/a al respecto? Por otra parte, dado que en su momento la queja acerca de hasta qué punto la política nacional había interferido en la campaña europea fue unánime, ¿no sería ahora el momento de saludar la europeización de la campaña nacional? En cualquier caso, los candidatos/as ya han hecho públicas sus posiciones, y lo han hecho con dos modelos diferentes (Sarkozy a favor de un mini-Tratado sin referéndum y Royal a favor de una Constitución social con

referéndum), lo que hace ineludible que el asunto sea sometido a debate público y sea objeto de la campaña electoral.

La tercera crítica plantea que la reunión dividirá a los Estados miembros en dos bloques: buenos y malos, los que han ratificado y los que no. Pero este es de nuevo un argumento falaz porque los Estados que no han ratificado en absoluto constituyen un bloque homogéneo. Como se ha dicho, Portugal e Irlanda prácticamente pueden ser considerados miembros del bloque constitucional. Por su parte, Dinamarca y Suecia también tienen Gobiernos favorables a la Constitución aunque tanto sus parlamentos como opiniones públicas están divididas. En un extremo contrario se encuentran Polonia y la República Checa, donde los Gobiernos se oponen a la Constitución pero la opinión pública la apoya. De la misma manera, Francia y Holanda se encuentran en situaciones completamente distintas por lo que difícilmente pueden constituir un bloque. Por último está el Reino Unido, cuya situación es única, y además incierta, ya que se va a producir un cambio de liderazgo de forma inminente.

El cuarto argumento plantea que la reunión puede tener un efecto contraproducente, ya que pueden aflorar las divisiones entre los 18 y demostrar que en absoluto éste es un bloque unido. Sin embargo, si esto es cierto, parece evidente que cuanto antes supiéramos que los 18 no comparten los mismos objetivos, mejor estaríamos desde el punto de vista democrático, pero también, desde un punto de vista pragmático, porque así obtendremos información importante a la hora de evaluar el futuro probable de la Constitución.

Por tanto, la situación actual es lo suficientemente fluida como para hacer visible el apoyo que suscita la Constitución europea y, de esta manera, lograr que su “sustancia” no sólo sea la base de la negociación sino el resultado de ella.

Conclusiones

Desde el fracaso de la ratificación de la Constitución Europea en Francia y en los Países Bajos, muchos países han reclamado un papel más activo de liderazgo por parte de España. Pese a estas demandas, el Gobierno español ha practicado una política de prudente espera considerando que no era el momento de adoptar iniciativas que pudieran resultar contraproducentes o que fracasaran por lanzarse en un momento excesivamente temprano. Ahora, cuando parece claro, por un lado, que las negociaciones destinadas a reemplazar la Constitución Europea han comenzado y, por

otro, que éstas no necesariamente van en una dirección coincidente con los intereses de España y otros Estados miembros, el Gobierno ha adoptado una iniciativa política de calado, consistente en hacer visible y reforzar el consenso en torno al texto que España y otros 17 Estados miembros han ratificado. Aunque la iniciativa sea arriesgada y pueda implicar costes, parece sobradamente necesaria.

José Ignacio Torreblanca
Investigador Principal de Europa,
Real Instituto Elcano.

Gas en Bolivia: conflictos y contratos

Bolivia ya se encontraba en un proceso de transición cuando el presidente Evo Morales conmocionó a los principales socios económicos del país, el 1 de mayo de 2006, al decretar la nacionalización de las instalaciones de empresas extranjeras que produjeran y exportaran gas a Brasil y Argentina, las principales fuentes de divisas de Bolivia, una república pobre y sin litoral

Norman Gall

Tema

El acuerdo de nacionalización con las industrias petroleras que operan en Bolivia proporciona una victoria política muy necesitada al presidente Evo Morales, cuyo Gobierno se ha visto debilitado por disputas locales e ideológicas que han puesto a prueba su credibilidad. Ahora la atención se centrará en las inversiones necesarias en el futuro para poder hallar una solución a los descensos previstos en la producción y satisfacer la creciente demanda interna y de exportaciones.

Resumen

Bolivia ya se encontraba en un proceso de transición cuando el presidente Evo Morales conmocionó a los principales socios económicos del país, el 1 de mayo de 2006, al decretar la nacionalización de las instalaciones de empresas extranjeras que produjeran y exportaran gas a Brasil y Argentina, las principales fuentes de divisas de Bolivia, una república pobre y sin litoral. Al asumir el poder en enero de 2006 tras una aplastante victoria en la primera ronda que también otorgó el control del Congreso a su Movimiento al Socialismo (MAS), Morales anunció su intención de “refundar la república”, convocando elecciones a una Asamblea Constituyente que elaborara una nueva Constitución. Morales se apresuró a retirar de sus puestos a los principales generales del ejército, nombró a un nuevo presidente del Banco Central y forzó la dimisión de cuatro jueces del Tribunal Supremo y de la mitad de los miembros del

Tribunal Constitucional. El 29 de abril, se reunió con el presidente venezolano Hugo Chávez y con Fidel Castro en La Habana, donde recibió promesas de una importante ayuda financiera, técnica y material de Venezuela mediante la firma de un nuevo “Tratado Comercial de los Pueblos”. Dos días más tarde decretó la nacionalización en el nuevo yacimiento de gas de San Alberto, en el departamento meridional de Tarija, y envió tropas a confiscar las instalaciones de Petrobrás, Repsol y Total, los principales inversores extranjeros en la industria petrolera de Bolivia. Las gestoras de activos, filiales de bancos españoles y suizos que administraban los fondos de pensiones bolivianos, se vieron obligadas a transferir (sin indemnización alguna) sus carteras de valores de petroleras privadas a YPFB, la petrolera estatal boliviana, que ahora pagará las pensiones.

Análisis

El acuerdo de nacionalización con las industrias petroleras que operan en Bolivia proporciona una victoria política muy necesitada al presidente Evo Morales, cuyo Gobierno se ha visto debilitado por disputas locales e ideológicas que han puesto a prueba su credibilidad. Ahora la atención se centrará en las inversiones necesarias en el futuro para poder hallar una solución a los descensos previstos en la producción y satisfacer la creciente demanda interna y de exportación.

El acuerdo gasístico alcanzado bajo presión a media noche por diez empresas extranjeras para cumplir el plazo impuesto por Bolivia (28 de octubre), produce unos beneficios a corto plazo que no han conseguido poner fin a las posturas adoptadas por ambas partes. Tanto el Gobierno boliviano como las empresas, especialmente Petrobrás, necesitan desesperadamente una continuidad de las operaciones. Bolivia necesita los ingresos derivados de las exportaciones de gas para financiar su Gobierno, y Petrobrás necesita el gas boliviano, por ahora, para abastecer a la industria brasileña. Por su parte, British Gas (BG), aunque con un papel secundario en la producción boliviana de gas, ocupa un lugar importante en la economía de São Paulo a través de su filial COMGAS, que depende de las importaciones de gas de Bolivia.

Al referirse a los nuevos contratos, el embajador Rubens Ricupero, antiguo secretario

general de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) advirtió que “los acuerdos firmados bajo presión son siempre el germen de futuros conflictos”. Rápidamente surgieron distintas versiones de lo acordado con respecto a dos aspectos clave: las futuras inversiones de las empresas y si las empresas conservaban el derecho, como disponían los contratos anteriores, de recurrir al arbitraje internacional en casos de disputa con el Gobierno o su petrolera estatal, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

Las principales empresas extranjeras que operan en Bolivia son:

1) Petrobrás, la petrolera estatal brasileña, que controla el 20% de la producción gasística de Bolivia y dispone de una participación del 15% en el gasoducto de exportación a Brasil. Petrobrás explota los yacimientos de gas de mayor tamaño, San Antonio y Sábalo, y dos refinerías. Su red de estaciones de servicio está pasando a manos de YPFB como parte del nuevo monopolio estatal de la distribución.

2) Repsol YPF, el segundo productor corporativo de Bolivia por detrás de Petrobrás, que explota el amplio yacimiento de Margarita y diversos depósitos de menor tamaño.

3) La petrolera francesa Total, que explota el yacimiento de Itaú, adyacente a San Alberto, en el que actúa como socio bajo la gestión de Petrobrás. Total ha acusado a Petrobrás de extraer gas del depósito de Itaú, adyacente a San Antonio. Funcionarios de YPFB han hablado de unificar los dos yacimientos, que constituyen un único depósito.

4) British Gas (BG) que explota los yacimientos de La Vertiente, Escondido y Los Suris y es socio en Margarita e Itaú. Los yacimientos de Palo Marcado e Ibibobo de BG se encuentran en período de retención por falta de un mercado suficiente.

La posición de Petrobrás se vio debilitada en un principio por el presidente Lula, cuyas declaraciones de simpatía y tolerancia con el proyecto de nacionalización de Morales suscitaron protestas entre destacados brasileños. El presidente de Petrobrás, José Sérgio Gabrielli, declaró que los nuevos contratos eran “acuerdos de producción compartida”, no contratos de servicios, un papel que, insistió, la empresa nunca aceptaría.

Repsol YPF ha estado tratando de salvaguardar los aproximadamente 1.000 millones de dólares que ha invertido en Bolivia desde 1997 en siete depósitos que ha estado explorando y en otros 25

depósitos de los cuales ha estado extrayendo gas y petróleo, bien como titular de la explotación o mediante la participación en *joint ventures* que generan tan sólo el 1,5% de sus beneficios a nivel mundial. Repsol YPF declaró que el nuevo acuerdo sigue la línea del compromiso público de Morales de “garantizar un marco de seguridad jurídica para sus inversiones, un principio que la compañía considera indispensable para el desarrollo de su actividad en el país”, añadiendo que “Repsol YPF considera que los nuevos contratos garantizan la rentabilidad de las inversiones realizadas hasta el momento en Bolivia y la de las que se realizarán en un futuro”.

Los nuevos contratos gasísticos están sujetos a la aprobación del Congreso de Bolivia y las decisiones de una nueva Asamblea Constituyente, convocada mediante un referéndum organizado por Morales para “refundar” la república. Los planes de nuevas inversiones de las empresas deben ser aprobados primero por YPFB

Portavoces de YPFB han admitido *motu proprio* que Bolivia carece del personal técnico y la capacidad financiera necesarios para desarrollar y explotar su propia industria. Tras anteriores intentos de nacionalizar el sector en 1937 y 1969, seguidos de acusaciones de personal excesivo y corrupción en el seno de YPFB, el mermado papel de la empresa estatal en los últimos años se ha reducido a supervisar las actividades de las operadoras extranjeras. Los nuevos contratos gasísticos están sujetos a la aprobación del Congreso de Bolivia y las decisiones de una nueva Asamblea Constituyente, convocada mediante un referéndum organizado por Morales para “refundar” la república. Los planes de nuevas inversiones de las empresas deben ser aprobados primero por YPFB.

La agitada política boliviana ha dado lugar a seis presidentes desde 2001. Bolivia ha experimentado una agitación casi permanente desde que las protestas callejeras obligasen a dimitir al presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003, en medio de furiosas protestas nacionalistas contra los planes de exportación de gas a través del puerto de Arica, en Chile, vecino odiado desde que la Guerra del Pacífico (1879-1884) hiciera que todos los territorios costeros de Bolivia pasaran a Chile. Los suministros bolivianos iban a ser transformados en gas natural licuado (GNL) en Arica y embarcados en buques especiales para su

entrega en puertos de México y California. Ahora esos mercados serán abastecidos por GNL procedente de Indonesia. La destitución de Sánchez de Lozada acabó con dos decenios de estabilidad en Bolivia. Entre 1978 y 1982 gobernaron en el país siete presidentes. Sin embargo, junto con el resto de Latinoamérica, en la década de 1980 Bolivia alcanzó un gobierno por consentimiento de los gobernados, una preciosa herencia de la civilización occidental, frente a los regímenes militares que prevalecieron en la mayor parte de la región en las décadas de 1960 y 1970. A partir de 1982, Bolivia disfrutó de dos decenios de democracia constitucional, con seis sucesiones pacíficas de presidentes elegidos libremente. Superó la hiperinflación y ganó estabilidad de moneda y precios. En los dos últimos decenios, la mortalidad infantil se redujo a la mitad, las matriculaciones en las escuelas aumentaron con rapidez y las redes de transporte, comunicaciones, electricidad y saneamiento básico aumentaron enormemente, mejorando el nivel de vida de este país de gran pobreza.

A pesar de la turbulencia política y los cambios de Gobierno, los resultados macroeconómicos de Bolivia mejoraron, en gran medida influidos por la multiplicación por siete de los volúmenes de exportación de gas a partir de 2000. La inflación se mantiene baja (4%), a pesar de los trastornos ocasionados por los frecuentes conflictos y bloqueos de carreteras. La moneda se mantiene estable. Y sin los impuestos y regalías sobre el gas y el petróleo, el déficit del sector público se situaría en torno al 10% del PIB en estos años, en vez de en el 3,5% de 2005. Economistas del Banco Mundial prevén un superávit público del 6% para 2006.

Recursos y acceso

A principios del siglo XX, el arco de cuencas sedimentarias que se extiende al este de los Andes, desde los llanos de Venezuela y Colombia hasta los valles desérticos del noroeste de Argentina, fue considerado por algunos geólogos y expertos de la industria petrolera como una posible fuente de petróleo de la misma importancia que Oriente Medio. Mientras que los grandes descubrimientos de Occidental y Shell en la parte oriental de Colombia y la selva peruana a finales de la década de 1980 parecían venir a confirmar, finalmente, lo justificado del optimismo previo, las esperanzas de descubrir yacimientos gigantes o supergigantes en las tierras bajas de Bolivia y Paraguay y en los valles subandinos de Argentina han empezado a desvanecerse. Aun así, mientras que los anteriores descubrimientos resultaban poco rentables en términos de tamaño y comerciabilidad, los avances tecnológicos y en infraestructura otorgan actualmente a las reservas bolivianas una importancia estratégica

para São Paulo y otras ciudades brasileñas y para la propia viabilidad económica boliviana. Bolivia fue escenario de los primeros descubrimientos comerciales de petróleo de Latinoamérica, en Santa Cruz, en 1875, pero la explotación se vio retrasada hasta que Standard Oil compró dos concesiones a especuladores estadounidenses en 1921, aproximadamente al mismo tiempo que empresas extranjeras empezaban a explorar los depósitos, más abundantes y accesibles en Venezuela. En aquella época la lucha por acceder a los recursos del interior de Sudamérica se vio influida por la falta de infraestructura moderna. En 1918, ingenieros de Standard Oil reconocieron que la única forma de comercializar el petróleo extraído de Santa Cruz sería un oleoducto hasta el río Paraguay, a 800 km de distancia, y de ahí su transporte en barcazas 1.000 km río abajo hasta Buenos Aires, con un coste de inversión de 12 millones de dólares (aproximadamente el equivalente a 150 millones de dólares de 2006). En 1927, la producción total de Standard Oil en Bolivia alcanzaba tan sólo una media de 71 barriles diarios, pero aun así la empresa siguió tratando de superar los problemas de acceso, aunque lo único que consiguió fue verse envuelta en una red de nacionalismos y rivalidades geopolíticas que llevaron a Argentina a vetar la exportación de petróleo boliviano a través de sus puertos ribereños. Esas mismas rivalidades condujeron también a la nacionalización de las operaciones de Standard Oil en Bolivia tras la Guerra Chaco con Paraguay (1932-1935), en la que Bolivia perdió una gran extensión de su territorio.

El primer gran avance en la búsqueda boliviana de mercados para la exportación de su petróleo fueron los acuerdos de “ferrocarriles por petróleo” firmados con Argentina y Brasil. El primer acuerdo se firmó con Argentina en 1922, y después se fue ampliando progresivamente durante las décadas de 1930 y 1940. Bolivia pagó a Argentina con petróleo sus préstamos para la construcción de ferrocarriles, con movimientos a pequeña escala en ambos sentidos. Pequeñas cantidades de petróleo boliviano se enviaban a través del oleoducto argentino de Campo Durán hasta una refinería en el río Paraná. Bolivian Gulf fue nacionalizada en 1969, mientras se construía un oleoducto a Argentina, y reemplazada por YABOG, una filial de YPF, que suministró una media de 5 millones de metros cúbicos diarios mientras duró el contrato (1972-1991). El gas vendido por empresas extranjeras que explotaban bloques de exploración se convirtió hacia 1991 en parte mayoritaria de las exportaciones, fluyendo de

forma continua a pesar de la hiperinflación y de las convulsiones políticas experimentadas en ambos países, y a pesar de los enormes retrasos en los pagos argentinos. Esos retrasos quedaron saldados finalmente mediante un Acuerdo de Borrón y Cuenta Nueva firmado en 1989, por el que los 310 millones de dólares que Argentina adeudaba a Bolivia por el gas suministrado se intercambiaron por 800 millones de dólares que Bolivia le debía a Argentina en deuda a largo plazo, destinándose un 18% de los futuros pagos a un fondo común de obras públicas. Argentina ya no necesitaba el gas boliviano, por lo que poco después se reanudaron los retrasos en sus pagos.

La importancia de esos acuerdos de exportación previos no radicó tanto en el tamaño de los flujos financieros y de gas, sino más bien en las infraestructuras y la práctica institucional que se desarrollaron y que prepararon a Bolivia para el proyecto, mucho mayor, de crear un gasoducto hasta Brasil. Los primeros acuerdos sobre ferrocarriles a cambio de petróleo entre Brasil y Bolivia, que se iniciaron con el Acuerdo de Roboré en 1938, eran mucho más ambiciosos en alcance pero no prosperaron debido a los escasos recursos que ambas partes podían movilizar. El Acuerdo de Roboré, firmado un año después de que se nacionalizase Standard Oil, reservaba amplias áreas del oriente boliviano para exploraciones de empresas conjuntas Brasil-Bolivia que nunca llegaron a materializarse. El capital inicial del que se disponía para la exploración consistía en estudios geológicos de Standard Oil, proporcionados por Bolivia, y un préstamo de Brasil por valor de 750.000 dólares, que debía ser devuelto en forma de petróleo. Por aquel entonces Brasil trataba de explorar, integrar y explotar su propio territorio continental con unos escasos recursos financieros y tecnológicos.

Tanto en la década de 1950 como en la de 1980, YPF fue un importante propagador de la inflación y el déficit público, operando en sus cuentas extranjeras al tipo de cambio oficial, artificialmente bajo, en vez de al tipo de cambio paralelo, más realista, entre 20 y 50 veces superior. Según el profesor George Jackson Eder, asesor estadounidense de estabilización económica del Gobierno boliviano en la década de 1950, “se compraban oleoductos a Brasil a precios superiores a los que podían haberse comprado a otros países, quedando disfrazado el coste mediante el tipo de cambio y mediante acuerdos de compra de petróleo boliviano en “dólares no convertibles” que sólo podían utilizarse para adquirir artículos brasileños a precios desorbitados. Un ejemplo de contabilidad poco realista fue la compra en 1955, por parte de YPF,

de 20 camiones cisterna a un precio superior a los 15.000 dólares por unidad y su pago a través del Banco Central al equivalente boliviano de 675 dólares por unidad”. Por lo que respecta al acuerdo de “ferrocarriles por petróleo” con Argentina, las exportaciones de Bolivia se hicieron “pagaderas en dólares no convertibles, de forma que esa transacción debería considerarse una sustracción de la riqueza del país más que una fuente de ingresos”. Esas experiencias previas llevaron al presente Gobierno boliviano a presionar para que el acuerdo sobre el gasoducto firmado por los presidentes Itamar Franco de Brasil y Paz Zamora de Bolivia el 17 de febrero de 1993 dispusiera pagos en dólares convertibles, algo que consiguió y a lo cual se opuso con fuerza la burocracia de Petrobrás.

En los cinco meses posteriores al decreto de nacionalización, los índices de aprobación del presidente Morales descendieron desde el 81% hasta el 50% en cinco de las principales ciudades, con mayores descensos previstos para los meses siguientes

En Bolivia han tenido lugar ya tres nacionalizaciones del sector del petróleo, con una historia cíclica: Standard Oil en 1937, Gulf en 1969 y Petrobrás, Repsol, British Gas, Total y otras operadoras extranjeras en 2006. Las dos primeras se vieron seguidas de una nueva oleada de inversiones extranjeras dos décadas más tarde. Las confiscaciones de las instalaciones de Standard y Gulf, por las cuales no se indemnizó hasta años más tarde, fueron decretadas como gesto nacionalista por dos dictadores militares, David Toro (1936-1937) y Alfredo Ovando (1968-1970), en un intento inútil de mantenerse en el poder. Los planes de trazar un gasoducto de exportación hasta el puerto chileno de Mejillones, que provocaron furiosas manifestaciones nacionalistas que obligaron a Sánchez de Lozada a dimitir en 2003, fueron mencionadas por primera vez por el Gobierno de Bolivia al Gobierno de Chile en 1932. Finalmente Gulf construyó un oleoducto en la década de 1950, pero Bolivia carecía de suficientes reservas de petróleo para llenarlo.

Política

En los cinco meses posteriores al decreto de nacionalización del 1 de mayo, los índices de aprobación del presidente Morales descendieron desde el 81% hasta el 50% en cinco de las principales ciudades –según una encuesta de Mori–, con mayores descensos previstos para los

meses siguientes. Al mismo tiempo, el porcentaje de personas que consideraba que Bolivia estaba emprendiendo el camino equivocado aumentó desde un 19% hasta un 59%. El acuerdo gasístico con las diez empresas extranjeras contribuyó a invertir esa tendencia. Un nuevo sondeo de Mori llevado a cabo cuatro días después de la firma de los 44 contratos mostraba un aumento del 13% en el apoyo popular a Morales, hasta un 63%. Morales tiene abiertos diversos frentes. Declaró al periódico francés *Le Monde* que “20 especialistas, veteranos militares” se habían trasladado desde Santa Cruz para asesinarle durante un mitin. Unos días antes, en medio de rumores de un golpe de Estado, el presidente venezolano Hugo Chávez anunció que “Venezuela no se quedará con los brazos cruzados si el Gobierno de Bolivia o su gente son atacados desde afuera o desde su propio territorio”.

El nuevo acuerdo gasístico proporciona un aumento de los ingresos a corto plazo para el Gobierno del MAS pero deja sin respuesta importantes cuestiones que deberán solventarse si se quieren asegurar suministros a Bolivia y sus vecinos más allá de los próximos cinco años

Aun así, tanto los partidarios como los oponentes del Gobierno de Morales le han acusado de emplear una retórica incendiaria pero no parecer ser capaz de adoptar medidas reales. Más que un partido estructurado, el MAS es una coalición de grupos de interés que están ya exigiendo beneficios políticos:

1) Los cocaleros de la región semitropical de Chapare, que han constituido la principal base política de Morales desde principios de la década de 1990.

2) La Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) de El Alto, la gigantesca barriada situada a las afueras de La Paz, cuya población ha crecido desde 11.000 personas en 1950 hasta aproximadamente 800.000 a fecha de hoy, creando una maquinaria política de personas fundamentalmente pobres, cuyas huelgas, marchas y bloqueos de carreteras representaron un papel fundamental en forzar las dimisiones de los presidentes Sánchez de Lozada en 2003 y Carlos Mesa en 2005.

3) Las cooperativas de mineros, que proporcionaron tropas de choque en recientes alzamientos políticos y que el mes pasado provocaron enfrentamientos con empleados asalariados de COIMIBOL, la empresa minera estatal, por el acceso a ricas vetas de estaño en la mina de Huanuni, los cuales terminaron provocando la muerte de 16 trabajadores. En respuesta, Morales anunció que

renacionalizaría toda la industria minera, una medida que posteriormente pospuso hasta el año próximo.

4) Diversos sindicatos de campesinos y maestros.

El principal escenario de conflicto hoy en día es la Asamblea Constituyente, creada en virtud de un estatuto que requiere mayorías de dos tercios para aprobar disposiciones constitucionales. El MAS obtuvo una mayoría simple en la Asamblea pero carece de los dos tercios necesarios para imponer su voluntad, lo que ha paralizado los procedimientos durante los últimos tres meses. El MAS insiste en que una mayoría simple basta para aprobar disposiciones individuales y sostiene que las competencias de la Asamblea trascienden las del resto de las instituciones gubernamentales, algo a lo que se oponen cuatro departamentos de las tierras bajas (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando), donde se concentran la mayor parte de los recursos naturales de Bolivia

(entre ellos el gas y el petróleo) y que buscan una “autonomía” regional que reduzca las competencias del Gobierno central. Esta semana el Gobierno anunció que propondría a la Asamblea una reorganización del territorio de Bolivia en 42 “regiones” de forma que quedasen reducidas las competencias de las administraciones departamentales existentes.

¿Confrontación o cooperación?

Las agresivas tácticas empleadas por Morales contra Brasil, a pesar de la respuesta conciliadora del presidente Lula, muestran que la coalición del MAS tiene más vocación de ataque que de creación de instituciones y relaciones estables. Antes de que Lula y Petrobás empezaran a recibir un duro trato por parte de Bolivia tras el decreto de nacionalización el 1 de mayo, Marco Aurelio García, el principal asesor de Lula en política latinoamericana, había comentado a visitantes que Morales y el MAS eran la gran esperanza de estabilidad de Bolivia. Sin embargo, se mantuvieron las amenazas acerca de una expropiación forzosa de las refinerías adquiridas por Petrobrás en 2000. En una rueda de prensa celebrada dos días después de que se anunciase la medida, Morales declaró: “Si fuera Brasil, regalaría las refinerías (a Bolivia) si estamos pensando en cómo ayudarnos a achicar las asimetrías sociales”. También afirmó que “si alguna empresa no firmaba el contrato, las Fuerzas Armadas estaban totalmente preparadas para ejercer el derecho [boliviano] de

propiedad”. Unos días antes de que se firmase el acuerdo, el 28 de octubre, el vicepresidente García Linera mandó un enviado a Brasilia con un ultimátum: si no se firmaban los contratos, el ejército boliviano estaba listo para tomar el control de las instalaciones de Petrobrás.

En ese clima incierto, el nuevo acuerdo gasístico proporciona un aumento de los ingresos a corto plazo para el Gobierno del MAS pero deja sin respuesta importantes cuestiones que deberán solventarse si se quieren asegurar suministros a Bolivia y sus vecinos más allá de los próximos cinco años. Fuentes de la industria insisten en que los nuevos contratos no comprometen a las empresas a realizar futuras inversiones, sino que se centran más bien en aumentar los ingresos fiscales de Bolivia sobre la base de los volúmenes de petróleo y gas producidos, las tasas de recuperación de distintos yacimientos y las indemnizaciones a las empresas por los costes actuales y las inversiones pasadas. Todos los ingresos derivados de la venta de gas se depositan en una cuenta en fideicomiso gestionada por YPFB, quien firma los cheques para los pagos a las empresas. YPFB pagaría a las empresas trimestralmente en proporción a sus inversiones.

Los 44 “contratos de operaciones” presentados al Congreso para su aprobación antes de que puedan entrar en vigor son documentos complejos con variaciones negociadas con cada una de las distintas empresas. Un contrato modelo publicado por YPFB contiene 33 cláusulas en 44 páginas, más siete anexos en otras 40 páginas. Carlos Miranda, ex ministro de Hidrocarburos, señaló que YPFB necesitará “un regimiento de jóvenes auditores, contadores, abogados, etc.” para supervisar los contratos. El ministro explicó que la producción presente y futura se entregará a YPFB en el área de contrato. YPFB pagará el transporte y la compresión del gas hasta su entrega al comprador nacional o extranjero. Los compradores serán elegidos por YPFB. Con esos ingresos YPFB pagará primero los impuestos y regalías departamentales, hasta un 50% de dichos ingresos, y con el otro 50% atenderá los denominados costes recuperables del contratista hasta un máximo establecido de rentas percibidas. Esos costes se definirán en detalle y estarán sujetos a la auditoría y aprobación de YPFB. Una vez deducidos los costes recuperables del balance restante, se pagará al contratista, en dólares, un porcentaje de los ingresos totales. Ese porcentaje quedará fijado por un factor que tendrá en cuenta las inversiones, los precios y los volúmenes de producción, y según el cual la proporción recibida por el contratista irá decreciendo a medida que

vayan aumentando los flujos de ingresos. El resto irá a parar a YPFB, para sus propios gastos. El ministro de Energía no se equivoca al calcular que, de media general, el Estado recibirá un 60% de los ingresos... La redacción no deja duda alguna de que las empresas petroleras proporcionan servicios acordados con YPFB. Hasta el más mínimo detalle de los presupuestos y programas de trabajo deberá ser consultado y aprobado por YPFB.

Las inversiones en exploración y producción en Bolivia han disminuido drásticamente en los últimos años, desde cerca de 600 millones de dólares anuales en 1998-1999 hasta 200 millones de dólares en 2005.

Las empresas están invirtiendo sólo el mínimo necesario para mantener la producción actual y cumplir sus obligaciones contractuales

El ministro de Hidrocarburos, Carlos Villegas, dijo que las empresas invertirían 3.500 millones de dólares en los próximos tres años para aumentar la producción. Preveía que Repsol, BG y Pan American Energy invertirían 900 millones de dólares en el yacimiento de Margarita, y que Total, Exxon-Mobil y BG invertirían otros 586 millones de dólares en el yacimiento cercano de Itaú; ambos yacimientos se encuentran en el departamento meridional de Tarija. El porcentaje cada vez mayor del flujo de caja procedente de la producción y exportación de petróleo que va a parar al Gobierno de Bolivia sigue un patrón familiar de la industria, que se intensifica durante las subidas mundiales de los precios del petróleo. Los Gobiernos anfitriones ofrecen generosas condiciones para inducir a las empresas a explorar sus territorios y posteriormente aumentan los impuestos y las regalías una vez que se han realizado los descubrimientos, han aumentado la producción y la exportación y ha madurado el sector. Los países anfitriones han aumentado recientemente su porcentaje de los ingresos de distintas formas: una mayor participación estatal y unos mayores derechos de exportación en Rusia y Argentina, mayores regalías en Kazajistán, mayores impuestos en Gran Bretaña y Dinamarca y techos más bajos para la recuperación de costes en Nigeria y Angola.

Las inversiones en exploración y producción en Bolivia han disminuido drásticamente en los últimos años, desde cerca de 600 millones de dólares anuales en 1998-1999 hasta 200 millones de dólares en 2005. Antes de firmar los nuevos contratos, Petrobrás redujo sus planes de inversión en Bolivia para el período 2006-2010 de 2.000 millones de

dólares a tan sólo 90 millones. De las 38 plataformas de perforación operativas en 2004, hoy sólo permanecen operativas tres. Las empresas están invirtiendo sólo el mínimo necesario para mantener la producción actual y cumplir sus obligaciones contractuales. Tras una revisión a la baja de las reservas, puede que pronto Bolivia no produzca el gas suficiente como para satisfacer la demanda interna y los compromisos externos. Cualquier aumento de la capacidad boliviana de producción y exportación exigiría importantes inversiones en infraestructura, especialmente en pozos y gasoductos, lo cual implicaría largos períodos de planificación y construcción hasta que las nuevas instalaciones pudieran entrar en funcionamiento. Carlos Alberto López, experto consultor, afirmaba que en Bolivia existía muy poca concienciación, o ninguna, acerca del inminente problema de la capacidad de entrega de gas natural, ya que el Gobierno ha seguido alimentando las expectativas de la opinión pública de una producción de gas cada vez mayor, anunciando prácticamente todas las semanas nuevas iniciativas de industrialización y nuevos proyectos de exportación y firmando cartas de intenciones con nuevos inversores y compradores, todo ello basado en la ilusión general de que el país posee reservas de gas natural prácticamente ilimitadas.

Los compromisos de Bolivia han aumentado rápidamente con el contrato firmado recientemente entre el presidente Morales y el argentino Néstor Kirchner, que aumentará las exportaciones bolivianas de gas a Argentina (que necesita desesperadamente más suministros de gas) desde los 4,5 millones de metros cúbicos (Mm³) diarios actuales hasta 27,7 Mm³ para 2010, a un precio de 5 dólares por millón de unidades térmicas británicas (BTU), aproximadamente un 20% más de lo que paga actualmente Brasil. La demanda diaria de gas boliviano es en la actualidad aproximadamente 1,5 Mm³ superior a su capacidad de producción y entrega (37,5 Mm³), un déficit que, según expertos independientes, aumentará hasta alcanzar los 8,2 Mm³ en 2010, sin contar la nueva demanda añadida por el reciente acuerdo con Argentina. A las empresas les interesa enormemente, desde un punto financiero, aumentar las exportaciones a Argentina, puesto que su porcentaje del 30% del nuevo precio a boca de pozo de 4,75 dólares duplicaría prácticamente la suma que les reportó en 2002 su porcentaje del 68% del precio a boca de pozo de 1,17 dólares para las exportaciones a Brasil. En aquella época, el gasoducto Bolivia-Brasil operaba a un tercio de su capacidad en virtud de contratos

firmando de compra, por los que Petrobrás acumuló una deuda de 400 millones de dólares, aún pendiente de pago, de cara a otros proveedores por el gas no comprado. En 2003 el nuevo Gobierno de Lula aprobó una política para fomentar el uso de gas natural, que aumentó su proporción en la matriz de energía brasileña desde un 3,3% en 1995 hasta un 5,4% en 2000 y un 9,4% en 2005. El gasoducto operaba en ese momento a plena capacidad, la cual Petrobrás tenía previsto duplicar antes de que la nacionalización condujera a la empresa a suspender todas las inversiones en Bolivia. Entretanto, tras el impago de la deuda y la depresión económica en Argentina en 2001, sucesivos Gobiernos congelaron los precios de la energía. Esa congelación de precios impulsó el consumo en medio de un resurgir del crecimiento económico pero no ofreció alicientes para la exploración de nuevas reservas de gas, lo que aumentó la necesidad argentina de importaciones procedentes de Bolivia para poder satisfacer el auge de la demanda. Actualmente el gasoducto opera a plena capacidad, la cual Petrobrás tenía previsto duplicar antes de que la nacionalización condujera a la empresa a suspender todas las inversiones en Bolivia.

Conclusiones

En virtud de los nuevos contratos y la nueva legislación, YPFB controlará la comercialización de todo el gas boliviano, lo que le permitirá enfrentar entre sí a Argentina y Brasil. Los 27,7 Mm³ diarios prometidos a Argentina para 2010 es aproximadamente la cantidad que Brasil importa en la actualidad de Bolivia. Según un nuevo informe de Cambridge Energy Research Associates (CERA), “la competencia entre Argentina y Brasil por los escasos recursos bolivianos a corto y medio plazo podría poner a Bolivia en mejor situación de exigir ajustes de precios, puesto que no será capaz de suministrar todo el volumen previsto en ninguno de los contratos de exportación, al menos hasta 2010. (...) Este período coincide lamentablemente con una época de difíciles condiciones del mercado de la energía en Chile, Brasil y Argentina, que ya están obligando a esos Gobiernos a recurrir a combustibles más caros, importaciones de GNL y medidas de gestión de la demanda”. Para responder a esas incertidumbres, Brasil está planeando construir dos terminales de GNL para importar 20 Mm³ diarios en 2008-2009, y acelerando la explotación de los amplios descubrimientos de gas y petróleo de la cuenca de Santos. En su día Argentina importó gas

boliviano para reexportar gran parte del mismo a Chile, hasta que surgieron sus problemas de suministro, agravados por los precios internos, artificialmente bajos, y una demanda en rápida expansión, que obligaron a cortar esas exportaciones a Chile. Chile está construyendo actualmente una planta de regasificación de 400 millones de dólares para la importación de GNL, y ha expresado interés en comprar gas boliviano. Sin embargo, el ministro de Asuntos Exteriores de Bolivia, David Choquehuanca, dijo que “primero urge resolver el problema marítimo”. Recientemente, dirigentes chilenos y bolivianos han discutido en privado la posibilidad de que Chile ceda una franja de su litoral, en la frontera con Perú, para satisfacer la reivindicación boliviana, de larga data, de una salida soberana al Pacífico. Morales y el MAS se encuentran en una encrucijada entre confrontación y cooperación. Sus partidarios más radicales se opondrán a una cooperación a menos que Morales pueda demostrar que entablar una relación viable de trabajo con empresas y Gobiernos extranjeros vaya a reportar claros beneficios. De no ser así, los problemas en Bolivia se multiplicarán.

Norman Gall

*Director ejecutivo
Instituto Fernand Braudel
de Economía Mundial*

¿En qué medida continúa al-Qaeda suponiendo una amenaza para las sociedades europeas?

Existe evidencia pasada e indicadores recientes en base a los cuales es posible afirmar que al-Qaeda sigue suponiendo una seria amenaza para las instituciones y poblaciones que habitan en el espacio de la Unión Europea

Fernando Reinares

Tema

Tanto al-Qaeda como las extensiones locales o regionales controladas por los dirigentes de esa estructura terrorista suponen en la actualidad una amenaza para los ciudadanos e intereses europeos.

Resumen

Al-Qaeda sigue existiendo como estructura terrorista diferenciada de otros actores colectivos que integran las redes del movimiento de la yihad neosalafista global y continúa suponiendo una amenaza real para las sociedades europeas. Esta amenaza puede ser indirecta o directa. Es particularmente grave en el caso del Reino Unido, aunque en modo alguno insignificante para otros países de la Unión Europea. Al-Qaeda sigue intentando perpetrar un gran atentado terrorista, quizá catastrófico, incluso no convencional, en Europa. Más probables son otros incidentes menos espectaculares, aunque siempre letales, que al-Qaeda instigue o sólo facilite. A corto y medio plazo, será muy difícil que las agencias estatales de seguridad consigan anticiparse con éxito a todos los que han sido y serán planificados teniendo a ciudadanos e intereses europeos como blanco.

Análisis

Al-Qaeda, es decir, tanto el conjunto de individuos articulados bajo el liderazgo carismático de Osama bin Laden y la dirección estratégica de Ayman al Zawahiri a partir de los años noventa como, una vez descentralizada dicha estructura terrorista, las extensiones locales o regionales controladas por ambos dirigentes, han intervenido directamente en una parte sustanciosa de los centenares si no ya miles de atentados perpetrados desde hace más de dos décadas por el conjunto de actores individuales y colectivos integrados en el movimiento de la yihad neosalafista global. Más concretamente, apenas ha facilitado o perpetrado unos pocos de los incidentes de terrorismo yihadista ejecutados en la Unión Europea o contra ciudadanos e intereses de los países que la componen pero fuera del territorio comunitario.

Indirectamente, sin embargo, al-Qaeda ha instigado con frecuencia la ejecución de atentados contra blancos de adscripción europea a cargo de sus grupos y organizaciones asociadas o de células independientes pero cuyas actividades se inspiran en las ideas y el repertorio de violencia que propugnan los principales adalides del terrorismo internacional. Sobre todo ello existe evidencia pasada e indicadores recientes, en base a los cuales es posible afirmar que al-Qaeda sigue suponiendo una seria amenaza para las instituciones y poblaciones que habitan en el espacio de la Unión Europea. El directorio de aquella, sus allegados inmediatos y los activistas más estrechamente relacionados con ellos siguen empeñados en perpetrar algún atentado espectacular en suelo europeo, que podría incluso tratarse de un acto de terrorismo no convencional, mientras incentivan o facilitan las actividades terroristas de otros grupos y organizaciones relacionadas con el movimiento de la yihad neosalafista global en el espacio comunitario.

Algunos antecedentes

El primero de los episodios terroristas en Europa occidental que permitieron constatar la implicación de al-Qaeda tuvo lugar el 25 de julio de 1995. Ese día, la deflagración de un artefacto explosivo colocado en una concurrida estación subterránea de trenes regionales de París ocasionó la muerte a ocho personas y heridas a cerca de ochenta. Entre agosto y octubre de ese mismo año se produjeron varios incidentes más en la misma área metropolitana, aunque de menor intensidad, además de otro en la ciudad de Lyon. Sus autores eran miembros del Grupo Islámico Armado (GIA), procedente de Argelia, así como simpatizantes del mismo en el caso de alguna réplica tardía. Ahora bien, dicha organización, surgida en el contexto de

la insurgencia islamista dentro del país norteafricano, se encontraba ya bajo el influjo de al-Qaeda, que contribuyó expresamente a la financiación de esa campaña de atentados en territorio francés.

Casi nueve años después, el 11 de marzo de 2004, en Madrid, diez bombas colocadas a primeras horas de la mañana en cuatro trenes de cercanías que circulaban con destino a una estación ferroviaria del centro de la ciudad estallaron de manera sincronizada, con el resultado de 191 muertos y algo más de 1.500 heridos. Su autoría fue reclamada en nombre del comité militar de al-Qaeda, aunque en su preparación y realización intervinieron individuos relacionados con, entre otros, el Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM). Si bien España podía considerarse blanco genérico de este nuevo terrorismo internacional desde mediados de los noventa y específico desde finales de 2001, no fue hasta octubre de 2003 cuando Osama bin Laden mencionó por primera vez a nuestro país, señalizándolo así como blanco declarado de la yihad neosalafista global.

El 7 de julio de 2006, apenas iniciado el día, tres terroristas suicidas hicieron estallar casi al mismo tiempo los explosivos que portaban en distintos puntos del metro de Londres y un cuarto se inmoló cruentamente en un autobús urbano, casi una hora después. El número de víctimas mortales ascendió a 52. En un primer momento, la organización secreta de al-Qaeda en Europa se hizo responsable de los hechos. Ayman al Zawahiri no sólo asumió esa autoría en un mensaje grabado en vídeo y difundido dos meses después sino que, transcurrido un año, a través de Internet, reveló que dos de los cuatro jóvenes británicos descendientes de inmigrantes paquistaníes que eligieron la capital inglesa para lo que entendían era una operación de martirio, habían estado en un campo de adiestramiento de al-Qaeda en Pakistán, donde fueron preparados para llevar a cabo un acto como el que finalmente ejecutaron.

Pero ciudadanos e intereses europeos han sido afectados por el terrorismo de al-Qaeda también en otras regiones del mundo, en ocasiones como blancos preferentes y en otras circunstancias. En abril de 2002, por ejemplo, el Ejército de Liberación de los Santos Lugares, denominación que en realidad encubría a una partida de al-Qaeda, se atribuyó la muerte, entre otros fallecidos, de catorce viajeros alemanes que se encontraban en la isla tunecina de Yerba. Ese mismo año, un petrolero francés sufrió otro atentado de al-Qaeda a escasa distancia de las costas de Yemen, ejemplo entre tantos otros de los devastadores efectos que tiene una actividad

terrorista estructuralmente descentralizada pero financiada y facilitada desde el núcleo central de al-Qaeda, sujeta eso sí a improvisaciones que con cierta asiduidad hacen fracasar los planes. En los últimos años la propia al-Qaeda o alguna de sus extensiones regionales bajo el control de los dirigentes de aquella han perpetrado y perpetran atentados contra blancos europeos en el contexto de los conflictos de Afganistán e Irak.

En una medida nada desdeñable, la amenaza que el terrorismo internacional supone en la actualidad para las instituciones y los habitantes de la Unión Europea continúa procediendo directamente de al-Qaeda, aunque en conjunto sea posiblemente mayor la que emana de sus grupos y organizaciones afiliadas

Además, numerosos incidentes de consecuencias potencialmente muy graves, relacionados siempre con al-Qaeda, han sido desbaratados a tiempo por distintas agencias estatales de seguridad europeas, tanto en sus respectivos países como fuera de ellos pero contra blancos de las mismas nacionalidades. Incluso antes del 11 de septiembre se consiguió evitar matanzas como la que una serie de individuos ligados a aquella estructura terrorista habían previsto para las navidades de 2000 en Estrasburgo. También pudo prevenirse –entre un número significativo de otros atentados desbaratados a tiempo por la policía y los servicios de inteligencia europeos, a menudo en colaboración con otros de terceros países– el que iba a ser perpetrado contra la embajada de EEUU en París en otoño de 2001. Al-Qaeda había proporcionado adiestramiento, financiación y cobertura logística a los magrebíes integrantes de la célula que tenía encomendada la operación.

Al poco tiempo, en diciembre de 2001, un británico de entonces veintiocho años que se había convertido en musulmán, de nombre Richard Reid, intentó sin éxito destruir el avión de una compañía estadounidense que había despegado de París y se dirigía a Miami, mediante la detonación de una sustancia explosiva oculta en sus zapatos. No se trataba de un terrorista individual. Perteneecía a al-Qaeda y fue enviado a esa misión suicida por quien en aquellos momentos era máximo responsable de su comité militar, Khaled Shaikh Mohammed. Este último, junto al yemení Ramzi Bin al Shibh, ambos implicados en los atentados del 11 de septiembre, elaboraron después un sofisticado plan para perpetrar un atentado en el aeropuerto londinense de Heathrow, que trataron de completar otros destacados miembros de al-Qaeda cuando aquellos dos fueron finalmente detenidos por las autoridades paquistaníes.

Señalización de blancos

En una medida nada desdeñable, la amenaza que el terrorismo internacional supone en la actualidad para las instituciones y los habitantes de la Unión Europea continúa procediendo directamente de al-Qaeda, aunque en conjunto sea posiblemente mayor la que emana de sus grupos y organizaciones afiliadas. Por una parte, eso se deduce de los comunicados que Osama bin Laden ha hecho públicos desde mediados de los años noventa y de las numerosas proclamas emitidas asimismo por Ayman al Zawahiri. Estos mensajes contienen una amenaza genérica al conjunto de las sociedades europeas en tanto que corresponden al mundo occidental y debido a que sus gobernantes son presentados por los adalides de la yihad global como aliados de EEUU. Pero con frecuencia se torna específica para una serie de países europeos y declarada para aquellos expresamente mencionados como blancos.

A lo largo de 2006 hay numerosos ejemplos que ilustran tanto aquella amenaza genérica sobre el conjunto de las sociedades europeas como la que afecta más concretamente a los intereses y ciudadanos de determinadas naciones, dentro y fuera de sus respectivas jurisdicciones estatales. Ayman al Zawahiri reiteró en marzo del pasado año, a través de una grabación sonora divulgada en Internet, su habitual llamada a los musulmanes para, decía en esa ocasión, “atacar a Occidente como en Nueva York, Madrid y Londres”. En junio, esta vez mediante un vídeo accesible desde una conocida página web de orientación islamista radical, urgía a los musulmanes de Afganistán a combatir la presencia de tropas extranjeras en su país, entre las cuales hay, como es sabido, contingentes europeos y en concreto de España.

A finales de julio, mediante otro vídeo hecho público por un canal qatari de televisión, al-Yasira, el mismo Ayman al Zawahiri insistía de nuevo en su hostilidad hacia la “civilización occidental y su líder América”, añadiendo esta vez que entre los territorios que fueron musulmanes y es preciso “liberar” recurriendo a la “yihad” se incluye “al-Andalus”, lo que debe ser entendido como una amenaza específica sobre España y, aunque no suele hablarse demasiado de ello, también sobre Portugal. En este último país se ha producido ya alguna tentativa de atentado por parte de individuos relacionados con las redes globales del terrorismo yihadista, cuando no posiblemente con otros cercanos al núcleo decisorio de al-Qaeda. En septiembre, de nuevo a través de una grabación en vídeo, el estratega del terrorismo global mencionó expresamente a Francia y, en conjunto, a los países que apoyaron la Resolución 1701 de Naciones Unidas sobre Líbano, donde hay soldados de varios países europeos desplegados bajo el mandato de dicho organismo internacional, entre ellos españoles.

Ya en el mes diciembre, asimismo del pasado año, al-Yasira volvió a difundir extractos de otro mensaje del mismo Ayman al Zawahiri, en el cual explicita por enésima ocasión que los objetivos de la yihad global en curso son, por una parte, recuperar las tierras que históricamente fueron musulmanas y, por otra, la formación de un califato islámico de acuerdo con la sharía o ley islámica, se supone que en la versión rigorista que es propia del salafismo yihadí. Además, acusaba vehementemente a Naciones Unidas de legitimar con su Carta la ocupación de lo que considera territorios históricamente musulmanes por parte de Gobiernos no musulmanes y de obligar a que los países que pertenecen a dicho organismo internacional reconozcan y acepten, entre otras, “la ocupación española de Ceuta y Melilla”. Una vez más se menciona a España.

Estas y otras proclamas, como las que han hecho referencia a las caricaturas de Mahoma en el caso de Dinamarca, pueden desde luego estimular la realización de atentados en países europeos, o contra personas e intereses de sus correspondientes nacionalidades pero fuera de los mismos, por parte de grupos y organizaciones relacionadas con al-Qaeda o de células independientes que se inspiran en sus mismos fines y procedimientos. En este sentido, los dirigentes de aquella estarían actuando como instigadores de actividades terroristas contra instituciones y poblaciones europeas por parte de unos u otros actores de la yihad neosalafista global. En primer lugar, al demarcar al conjunto de la sociedad europea como constitutiva del mundo occidental, el cual es presentado como enemigo de la nación islámica por los adalides de al-Qaeda; en segundo lugar, al mencionar una serie de países concretos, en función de su pasado histórico, de avatares recientes o de que hayan enviado tropas a determinadas zonas de conflicto como Afganistán, Irak o Líbano. En una evaluación de amenaza terrorista esto equivale a la señalización de blancos.

Implicación operativa

La amenaza que continúa suponiendo al-Qaeda para instituciones y sociedades europeas es no sólo indirecta sino directa. Esto es, referida a la intervención de sus propios líderes y miembros en la planificación, el “facilitamiento” o la ejecución de atentados contra blancos localizados en ese ámbito geopolítico o estrechamente asociados al mismo pero más allá de su frontera exterior. Así ocurría incluso antes del 11 de septiembre y así ha continuado siendo desde entonces, como ha quedado acreditado en algunos de los incidentes ocurridos desde aquella fecha a los que ya he aludido antes. Este pasado año, es muy posible que los dirigentes de al-Qaeda estuviesen implicados en los planes para

destruir simultáneamente, mediante el uso de explosivos líquidos introducidos en pequeños recipientes disimulados en el equipaje de cabina, varias aeronaves comerciales estadounidenses en vuelo desde Londres hacia diversas ciudades norteamericanas, que fueron descubiertos y desbaratados por las agencias británicas de seguridad en agosto de 2006.

Al-Qaeda, según todos los indicios, sigue intentando perpetrar un gran atentado terrorista, quizá catastrófico e incluso no convencional, en Europa. Como igualmente ha tratado y trata de volver a hacerlo en Norteamérica. Muchos dicen que ya no se trata de una organización sino de un movimiento o de una ideología, pero lo cierto es que, pese a haber sido privada del santuario afgano y debilitada progresivamente durante los últimos cinco años, al-Qaeda continúa existiendo, se encuentra asentada en una zona del territorio tribal paquistaní adyacente con la frontera afgana y sustraída de cualquier autoridad estatal efectiva, ha reorganizado buena parte de su base operativa tanto en esa zona como ya también en una provincia de Irak, dispone de miles de activistas propios y está implicada en actividades terroristas tanto en su inmediato entorno surasiático como en otros ámbitos geopolíticos donde operan extensiones regionales o ha diseminado elementos destacados que a menudo actúan como emprendedores o intermediarios. Cabe discutir, eso sí, acerca del grado de control que desde el centro decisorio de al-Qaeda se ejerce en la práctica sobre los planes para cometer actos de terrorismo lejos de su escenario más cercano, incluyendo Europa.

Es posible que las dificultades que al-Qaeda encuentra actualmente para perpetrar directamente atentados en la Unión Europea, más allá de su aprobación o planeamiento, expliquen una eventual colaboración con entidades locales o regionales asociadas que tienen infraestructura y activistas en ese territorio, como el ya plenamente alineado Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) o el más difuso Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM), además de otras redes norteafricanas y asiáticas susceptibles de movilización. Sin que ello signifique que la matriz de referencia del terrorismo global carezca de alguna presencia en Europa a través quizá de una trama de intermediarios o enlaces que actúen como emprendedores a la hora de llevar a cabo operaciones concretas. Al-Qaeda se ha descentralizado desde finales de 2001 pero hay indicaciones que sugieren también una regionalización, por lo que no puede descartarse que esto suceda también en Europa. Uno de los mensajes fidedignos en que se reclamaba la

autoría de los atentados del 7 de julio de 2005 en Londres habla expresamente de una Organización de al-Qaeda para la Yihad en Europa.

En Europa occidental, la amenaza que procede de al-Qaeda adquiere especial relevancia en el caso del Reino Unido, donde un preocupante número de individuos y redes yihadistas existentes dentro del país mantienen estrechos ligámenes con el núcleo decisorio de aquella estructura terrorista en el sur de Asia, concretamente en Pakistán

En Europa occidental, la amenaza que procede de al-Qaeda adquiere especial relevancia en el caso del Reino Unido, donde un preocupante número de individuos y redes yihadistas existentes dentro del país mantienen estrechos ligámenes con el núcleo decisorio de aquella estructura terrorista en el sur de Asia, concretamente en Pakistán. Incluso la directora general del servicio de inteligencia británico que conocemos como MI-5, Dame Eliza Manningham-Buller, reveló ante un pequeño grupo de académicos reunidos en Londres el pasado mes de noviembre que a su agencia le constaban al menos 30 conspiraciones para cometer atentados en territorio británico y que lo más grave de esa amenaza proviene de, textualmente, “*resilient networks, some directed from al-Qaeda in Pakistan, some more loosely inspired by it, planning attacks including mass casualty suicide attacks in the United Kingdom*”.

Ahora bien, el hecho de que al-Qaeda carezca de similares capacidades de penetración en otros países europeos no reduce el nivel de la amenaza en su conjunto. Un diario de Lahore que se considera fiable y bien informado publicó en diciembre de 2006 un reportaje sobre británicos musulmanes y otros europeos, posiblemente conversos radicalizados, que han sido entrenados durante un año en un campo secreto de al-Qaeda cerca de la frontera afgana. El tipo más verosímil de incidentes terroristas en cuya planificación o ejecución intervenga de algún modo al-Qaeda que pueden ocurrir en algún país europeo a corto y medio plazo incluye un rango que previsiblemente oscila entre los atentados múltiples contra blancos más bien desprotegidos, mediante artefactos explosivos que no requieren una preparación excesivamente prolongada y complicada pero ocasionen un importante número de víctimas mortales, hasta los de carácter no convencional que incorporarían elementos radioactivos o químicos, sin olvidar los muy espectaculares y hasta catastróficos contra

blancos que disponen de estrechas medidas de seguridad pero están dotados de una gran relevancia simbólica.

Al-Qaeda continuará tratando de hacerse con elementos químicos o radiológicos y el riesgo de que sean utilizados en atentados terroristas dentro de la Unión Europea no es insignificante y se incrementa. Recientemente, los servicios secretos italianos elaboraron un informe reservado sobre los escenarios operativos de la amenaza que plantea el terrorismo global, en el que no se descartan ni que al-Qaeda cometa un atentado en alguna ciudad mediante una bomba atómica de diez kilotonnes ni la hipótesis de un atentado con elementos químicos. Ahora bien, es más probable que los blancos del próximo atentado que tenga lugar en territorio comunitario sean de nuevo la aviación comercial o los transportes públicos, sin olvidar las infraestructuras críticas, los lugares donde se producen grandes aglomeraciones y los edificios públicos. También recientemente se ha sabido, gracias a la colaboración entre servicios de inteligencia europeos y norteamericanos, que en Pakistán, es decir, previsiblemente en conexión con al-Qaeda, se han elaborado planes para perpetrar un atentado espectacular y altamente letal contra el túnel que discurre bajo el Canal de la Mancha.

sí misma para el conjunto de la Unión Europea sea ni mucho insignificante. El estilo de atentado más verosímil si la propia al-Qaeda se implica en su realización correspondería a un acto de terrorismo altamente cruento y hasta catastrófico, quizá incluso no convencional. Eventualmente, dirigido contra blancos de relevancia simbólica pese a estar dotados con amplios dispositivos de seguridad. Su probabilidad, con todo, es aún más baja que la estimada para otro tipo de incidentes en los que esa estructura terrorista o alguna de sus extensiones regionales en áreas geopolíticas próximas intervengan como facilitadoras, que entonces cabe imaginar también considerablemente letales pero contra blancos mucho menos protegidos que otros. Será difícil evitar que uno u otro de esos posibles sucesos lleguen a conmocionar seriamente a las europeas y los europeos en un próximo futuro, pese a los esfuerzos preventivos que desarrollan los cuerpos policiales y los servicios de inteligencia.

Fernando Reinares

Investigador principal de Terrorismo Internacional, Real Instituto Elcano, y Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos

Conclusiones

Al-Qaeda, en tanto que núcleo fundacional y referencia permanente para el movimiento de la yihad neosalafista global en su conjunto, continúa suponiendo una amenaza para las sociedades europeas. Esta amenaza terrorista es en unas ocasiones indirecta y, en otras, directa, pero siempre real. Al-Qaeda puede inducir la comisión de atentados contra instituciones y ciudadanos europeos por parte de otros actores individuales o colectivos que practican el terrorismo yihadista, como ha venido haciendo. Ahora bien, es de igual modo posible que se implique operativamente en la ejecución de una acción terrorista de gran envergadura, cosa que también parece haber ocurrido. Cabe también que al-Qaeda colabore con otros componentes locales o regionales de sus mismas redes del terrorismo global para planificar y perpetrar un determinado incidente o una campaña de atentados terroristas en la Unión Europea.

Empero, la amenaza de al-Qaeda no afecta por igual a los distintos países europeos. Como tampoco es uniforme la amenaza que plantean ni los grupos y organizaciones asociados con dicha estructura terrorista ni las células independientes que están inspiradas por su ideología. En la actualidad, el terrorismo relacionado directamente con al-Qaeda es más preocupante en el Reino Unido que en ningún otro país comunitario, sin que la amenaza que esa estructura terrorista supone por

Tema

La Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) impulsada por el presidente Álvaro Uribe desde su llegada al poder en 2002 ha provocado un giro sustancial del escenario estratégico colombiano marcado por el fortalecimiento del Estado y una mejora sustancial del orden público. Sin embargo, la consolidación del nuevo clima de seguridad sólo será posible si se confrontan dos retos: la aparición de una nueva generación de bandas narco-paramilitares y la estrategia de desgaste político-militar de las FARC para agotar política y financieramente al gobierno.

Resumen

El esfuerzo de seguridad desarrollado por el Estado colombiano en los pasados años ha generado una reducción sustancial de los niveles de violencia en el país. La mejora de los índices de seguridad ha sido fruto de dos procesos. Por un lado, el acuerdo de desmovilización alcanzado con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), materializado en la disolución de una serie de estructuras paramilitares que agrupaban a miles de combatientes. Por otra parte, la campaña militar contra las FARC que ha degradado la capacidad de combate de la organización insurgente y la ha forzado a refugiarse en las zonas más remotas del país. En cualquier caso, bajo la presión del Estado, paramilitares y guerrilla se han transformado, dando lugar a una nueva gama de amenazas que tendrán que ser confrontadas para alcanzar la completa pacificación del país. En el caso de las autodefensas, el vacío estratégico dejado por las AUC amenaza con ser llenado por nuevas bandas narco-paramilitares que tratan de hacerse con fragmentos sustanciales del negocio de la droga. Por lo que se refiere a las FARC, los insurgentes han optado por lanzar una campaña de desgaste, que combina acciones armadas y propaganda para quebrar la credibilidad política del gobierno y agotar sus recursos para la guerra. La política de seguridad de la segunda administración Uribe estará marcada por los esfuerzos para confrontar estos nuevos retos.

Análisis

Al comienzo de 2007 parece difícil discutir que los colombianos tenían buenas razones para renovar su apoyo al presidente Uribe en las elecciones del pasado mayo, que garantizaron su permanencia en el poder hasta 2010 (con el 62,2% de los votos en la

La seguridad en Colombia: los riesgos del éxito

La consolidación del nuevo clima de seguridad sólo será posible si se confrontan dos retos: la aparición de una nueva generación de bandas narco-paramilitares y la estrategia de desgaste político-militar de las FARC para agotar política y financieramente al gobierno

Román D. Ortiz

primera vuelta). Las estadísticas publicadas por el ministerio de Defensa situaba en 17.209 el número de homicidios en 2006, una reducción del 40,3% respecto a los 28.837 de 2002. Una tendencia semejante a la de los secuestros, que pasaron de 2.882 a 621, con una caída del 78,4%. En términos cualitativos, el balance está lleno de pasos trascendentales. 2006 terminó con los 57 líderes paramilitares que protagonizaron la desmovilización de las AUC en la prisión de alta seguridad de Itagüí (Antioquia). Al mismo tiempo, han dado comienzo los primeros procedimientos orales de la Ley de Justicia y Paz, donde los miembros de las autodefensas acusados de delitos atroces se verán obligados a contar la verdad y reparar a sus víctimas a cambio de una sentencia reducida. No hay muchos precedentes internacionales de un proceso de paz con un grupo armado que haya concluido con los cabecillas sediciosos en la cárcel esperando a ajustar cuentas con la justicia. Entretanto, las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), la segunda guerrilla más importante del país, parecen marchar por buen camino. Después de mantener conversaciones intermitentes durante más de nueve años, el pasado diciembre, los “elenos” ofrecieron un acuerdo de cese el fuego y liberaron a dos policías secuestrados semanas atrás en Barbaocoas (Nariño) como gesto de buena voluntad. Y por si fuera poco, en medio del nuevo clima de seguridad, los negocios florecen y la economía se expande de forma espectacular. Entre enero y septiembre de 2006, el PIB creció un 6,4% y, si se confirman las previsiones para el cuarto trimestre, el pasado año podría ser el más productivo para el país desde 1973.

Entonces, ¿un futuro sin inseguridad e incertidumbre para Colombia? Todavía no. Sin duda, los niveles de violencia se han reducido radicalmente. Pero a medida que la Política de Defensa y Seguridad Democrática del gobierno avanza, algunas viejas amenazas buscan perpetuarse y otras nuevas surgen como fuentes de inestabilidad en medio de un escenario estratégico en plena transformación. La pacificación del país parece

más cerca; pero todavía no al alcance de la mano. El mejor ejemplo de cómo nuevos y viejos factores de inseguridad se están combinando para desafiar la estrategia de seguridad del Estado se ve en el acuerdo de desmovilización de los paramilitares. Cuando a mediados del pasado agosto se completó el desarme del Bloque paramilitar Elmer Cárdenas en el Chocó, la Oficina del Alto Comisionado de Paz pudo afirmar que se había completado la desmovilización de las AUC con una cifra de 31.671 desmovilizados como fruto de los acuerdos con las AUC. Esto convirtió el proceso de paz con las autodefensas en la desmovilización más importante de la historia reciente de Colombia, muy por encima de los 900 combatientes del Movimiento 19 de Abril (M-19A) en 1990 y los 2.000 guerrilleros del Ejército Popular de Liberación (EPL) en 1991. Pero además, desencadenó una conmoción a lo largo del escenario estratégico colombiano en la medida que disolvió las estructuras armadas que habían respaldado poderes regionales basados en la corrupción política y económica, al mismo tiempo que generaba la urgente necesidad de poner en marcha un masivo

Los niveles de violencia se han reducido radicalmente. Pero a medida que la Política de Defensa y Seguridad Democrática del gobierno avanza, algunas viejas amenazas buscan perpetuarse y otras nuevas surgen como fuentes de inestabilidad en medio de un escenario estratégico en plena transformación. La pacificación del país parece más cerca; pero todavía no al alcance de la mano

proceso de reinserción a la vida civil para los ex-combatientes paramilitares. Como consecuencia, se ha abierto una oportunidad para avanzar en la consolidación de las instituciones en amplias zonas del país; pero también se creó una ocasión para que otros grupos armados ilegales traten de ocupar el espacio dejado por las disueltas autodefensas.

Los grupos paramilitares

Las regiones abandonadas por las AUC se han convertido en escenarios de una competición estratégica entre el Estado y nuevos actores ilegales dispuestos a sacar partido del desarme paramilitar. Bajo la denominación de Bandas Criminales Emergentes, una serie de grupos buscan consolidarse. Ahí están, por ejemplo, “Los

Traquetos” en Córdoba y Urabá, las “Águilas Negras” en Santander y Magdalena o la “Organización Nueva Generación” (ONG) en Nariño. Estos y otros grupos parecen estar creciendo a un ritmo acelerado, como consecuencia de una confluencia de factores. Para empezar, muchos de ellos han reunido a antiguos militantes de las AUC que han permanecido involucrados en actividades delictivas, lo que permite rentabilizar en beneficio propio la experiencia armada paramilitar. Según la Policía Nacional, entre los 797 integrantes de estos nuevos grupos arrestados en 2006, al menos 153 eran antiguos desmovilizados. Por otra parte, las nuevas organizaciones han aprovechado los vacíos dejados por la disolución de las antiguas estructuras de las autodefensas para capturar parte de las economías ilícitas que las sostenían. Esta tendencia ha sido particularmente visible en el narcotráfico. “Los Traquetos” han controlado parte de las rutas que facilitan el transporte de cocaína hacia el occidente de la costa Caribe. La ONG ha combatido frontalmente a las FARC por el control de los narcocultivos en la costa meridional del Pacífico colombiano. Pero además, las bandas emergentes han tratado de apropiarse de otros negocios en su momento usufructuados por las AUC. Las Águilas Negras en sus zonas de influencia y grupos semejantes en Antioquia, Córdoba o Sucre han reeditado las prácticas extorsivas de los antiguos paramilitares contra propietarios rurales y comerciantes. En otros casos, han apostado por convertirse en “patrones” del pequeño crimen urbano. La banda “La Cordillera” ha conquistado el control de la venta de droga al por menor en Pereira (Risaralda).

Hay indicios de que las cosas se pueden poner todavía más difíciles. En principio, todos los desmovilizados de las AUC reciben un programa de asistencia estatal que incluye una ayuda económica mensual durante un cierto tiempo. A fines de 2006, según un informe de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, un 89,7% de los desmovilizados recibían alguna clase de asistencia humanitaria del Estado. Esta cifra debería declinar rápidamente a medida que los desmovilizados de los distintos grupos paramilitares finalicen su paso por el programa de apoyo para la reinserción diseñado por el gobierno. Un proceso que teóricamente se prolonga entre 18 y 24 meses. De este modo, un número creciente de desmovilizados estaría condenado a perder el apoyo público y, en la mayoría de los casos, terminar en el desempleo. Un escenario que podría empujar a un buen número de ex-combatientes de las autodefensas

hacia las nuevas bandas emergentes u otras formas de delincuencia. De hecho, algunos indicios ya resultan preocupantes. Durante los pasados cuatro años, la Policía Nacional informó de la captura de 968 antiguos paramilitares por distintos delitos. Con estos antecedentes, la perspectiva de miles de desmovilizados sin trabajo dispuestos a recurrir a la violencia resulta un riesgo cierto. Desde luego, hay planes para tratar de prevenir esta crisis. Ya se discute la posibilidad de extender la duración del plan de asistencia humanitaria para los desmovilizados para evitar que queden desasistidos a corto plazo. Además, la recientemente creada Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, bajo la dirección de Frank Peral, tiene como objetivo fundamental desarrollar estrategias que permitan una definitiva reinserción de los ex-guerrilleros y ex-paramilitares a la vida civil. El problema está en saber si el impulso político y presupuestario que hay detrás de estas iniciativas será suficiente para dar solución a una de las cuestiones críticas que determinará si los avances en seguridad en Colombia se consolidan definitivamente.

Entretanto, otros factores asociados al desmontaje de las estructuras paramilitares están generando rebrotes de violencia. En los últimos tiempos se han sucedido una serie de homicidios de antiguos cabecillas “paras”. A fines de diciembre de 2006, Jairo Andrés Angarita, ex-comandante paramilitar de los Bloques “Sinú” y “San Jorge” sufrió un atentado mortal en Medellín. Antes que él, una lista de mandos de las autodefensas que incluyen a Rodrigo Mercado “Cadena”, Jefferson Martínez “Omega” y Daniel Mejía “Danielito” han sido asesinados. Esta oleada de crímenes es fruto de dos tendencias que prometen salpicar de violencia el proceso de desmovilización. Por un lado, hay indicios de que se está desarrollando una guerra interna entre algunos cabecillas paramilitares desmovilizados, por el control de sus antiguas zonas de influencia. Así parece que grupos rivales estarían compitiendo por ganar influencia en la capital antioqueña. Pero además, la disolución de las AUC ha facilitado la emergencia de información sobre las complicidades políticas y económicas que acompañaron a la expansión paramilitar de finales de los años 90 y principios de la década de 2000, así como sobre la magnitud de los crímenes cometidos en este periodo. Entre los

líderes de las autodefensas y sus asociados, se ha generado la necesidad de tender un manto de silencio que oculte a los responsables de los delitos más atroces y evite el descubrimiento de las redes de corrupción política y económica que respaldaron al paramilitarismo. Evidentemente, el precio es una purga interna entre aquellos que más saben y más están dispuestos a contar. Algo que explicaría una parte de los asesinatos mencionados.

La perspectiva de miles de desmovilizados sin trabajo dispuestos a recurrir a la violencia resulta un riesgo cierto

En cualquier caso, los intentos de mantener ocultos los secretos paramilitares parecen condenados al fracaso. En los últimos meses de 2006, algunos testigos más la documentación incautada al Bloque Norte de las AUC permitieron el procesamiento de tres congresistas del departamento de Sucre –Alvaro García, Jairo Merlano y Eric Julio Morris– como responsables de haber participado directamente en la conformación y dirección de grupos paramilitares de la región, en conexión con el mencionado Rodrigo Mercado “Cadena”. Desde entonces, el número de congresistas investigados de una u otra forma ha aumentado hasta nueve. Y la bola de nieve promete seguir creciendo. Como requisito para conseguir una reducción sustancial de penas por la comisión de delitos atroces, los ex-combatientes paramilitares son obligados por la Ley de Justicia y Paz a realizar una confesión completa de los delitos cometidos. A medida que los líderes de las autodefensas vayan pasando ante los jueces es probable que las denuncias contra líderes políticos y antiguos mandos de las fuerzas de seguridad se multipliquen. De este modo, se podría poner en marcha un proceso que amenaza con conmover los cimientos de la clase política colombiana. Ante semejante perspectiva, el gobierno se ha encontrado en una situación paradójica. Claramente, el proceso de desmantelamiento de las conexiones políticas y sociales del paramilitarismo es fruto directo de la desmovilización impulsada por la administración Uribe. Pero al mismo tiempo, el actual escándalo ha sido utilizado en su contra por la oposición, ya que los congresistas investigados han formado parte de partidos que rutinariamente han apoyado al ejecutivo. En alguna medida, el gobierno parece haberse convertido en víctima de su propio éxito. Ha desmovilizado a los grupos paramilitares; pero ahora debe enfrentarse a la conmoción política desatada por la revelación de

las extensas complicidades que hicieron posible la expansión de estos grupos.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)

¿Y la guerrilla? Sin duda, se acumulan señales del creciente agotamiento de los insurgentes. El pasado 24 de diciembre, una columna de las FARC trató de tomar el caserío de La Julia (Meta), en una de las zonas de mayor presencia histórica de la organización. El asalto resultó un fiasco, con un elevado coste en bajas para la guerrilla, aunque el Ejército también registró la muerte de 14 integrantes de la Brigada Móvil N° 2. La fallida operación puso de relieve la incapacidad de las FARC para ejecutar operaciones ofensivas de cierta envergadura, incluso en zonas que supuestamente les son favorables. Pocos días antes, la presión de la fuerza pública condujo a la entrega de dos docenas de integrantes de la columna Manuel Cepeda Vargas, responsable de una serie de atentados en Cali (Valle). La desmovilización puso al descubierto que la organización había recurrido a la contratación de pandilleros de la periferia de la ciudad, que cobraban una cierta cantidad por cada ataque realizado. Incluso en una de las pocas ciudades donde teóricamente los insurgentes conservaban una presencia significativa, las FARC se veían obligadas recurrir al empleo de “trabajo mercenario”. A finales de 2006, la capacidad operativa de la guerrilla tanto en las áreas urbanas como en las zonas rurales parecía estar en un franco declive.

Hay razones para pensar que empujar a la guerrilla de su actual arrinconamiento a una completa derrota puede ser un proceso largo y sangriento. El que las FARC hayan visto menguada su capacidad ofensiva no quiere decir que no pueda someter a un duro desgaste la política de seguridad del gobierno

Sin embargo, hay razones para pensar que empujar a la guerrilla de su actual arrinconamiento a una completa derrota puede ser un proceso largo y sangriento. El que las FARC hayan visto menguada su capacidad ofensiva no quiere decir que no pueda someter a un duro desgaste la política de seguridad del gobierno. Basta con mirar los incidentes de las primeras semanas de 2007, saldados con 11 muertos entre militares y policías en dos emboscadas en Tame (Arauca) y Puerto Asís (Putumayo). Los insurgentes parecen en condiciones de realizar este tipo de acciones de forma sistemática, amenazando

con llevar al ejército y la policía al borde de la extenuación y dañar la credibilidad política del gobierno. Al mismo tiempo, la retaguardia de la guerrilla resulta ahora menos vulnerable a las operaciones de las fuerzas armadas. En primer lugar, han podido hacer más liviana y reducida su infraestructura de apoyo, tras renunciar a operaciones de gran tamaño y apostar por la guerra de guerrillas. Pero además, han replegado sus bases a zonas de difícil acceso –áreas por encima de los 3.000 metros de altura, selvas, etc. – o franjas fronterizas de los países vecinos, donde la presión militar de Bogotá no puede llegar tan fácilmente. Si bien las FARC están lejos de alterar un balance estratégico abrumadoramente favorable a la Fuerza Pública, conservan fuerzas para prolongar el desafío militar al Estado de forma prolongada.

El diálogo político parece una opción cerrada, al menos a corto plazo. A principios del pasado octubre, las FARC manifestaron su voluntad de negociar la liberación de un grupo de políticos y militares secuestrados a cambio de la excarcelación de varios centenares de guerrilleros como paso previo a la apertura de negociaciones de paz. Esta oferta fue seguida de una cadena de acciones armadas –incluido un ataque contra la Escuela Superior de Guerra en Bogotá– que forzó al presidente Uribe a declarar roto cualquier contacto con los insurgentes. Este episodio puso de relieve la visión de la guerrilla sobre una eventual negociación con el gobierno. En realidad, en sus cuatro décadas de historia, la organización ha mantenido dilatadas conversaciones con administraciones como la de Belisario Betancur (1982-86) o Andrés Pastrana (1998-2002); pero sin comprometerse a dejar las armas tras un eventual acuerdo. La guerrilla no parece haber utilizado estos periodos de diálogo para buscar una salida de la violencia sino más bien como una oportunidad para fortalecerse militarmente y ganar visibilidad política. Tal fue el caso en los 80 cuando se escudaron en un cese el fuego acordado con el gobierno para multiplicar el número de Frentes de la organización o a finales de los 90 cuando utilizaron la zona desmilitarizada para albergar los diálogos de paz como una plataforma desde la que lanzar operaciones de gran envergadura.

Con estos antecedentes, las perspectivas de abrir una negociación con la administración Uribe parecen particularmente oscuras. Las FARC no parecen sentirse derrotadas, sino que miran sus reveses de los últimos años como un periodo crítico en su lucha por el poder. Además, hablar de paz con la actual administración equivaldría a dar la razón a quienes han defendido la necesidad de presionar militarmente a la guerrilla para obligarla a negociar y legitimaría la estrategia de seguridad que ha hecho retroceder a los insurgentes 20 años

en su proyecto armado. Son dos concesiones que las FARC no están dispuestas a hacer. Al contrario, parecería que la guerrilla trata de manejar la expectativa de una negociación como oportunidad para conseguir réditos estratégicos claves, sin necesidad de comprometerse en un diálogo efectivo. Por un lado, ganar credibilidad política, tratando de arrancarse las etiquetas de “terroristas” y “narcotraficantes” que les ha endosado la opinión pública dentro y fuera de Colombia. Por otra parte, desgastar al gobierno, haciéndole parecer culpable de la falta de progresos en la búsqueda de una solución negociada. Es probable que los intentos de acercamiento y mediación continúen, pero es improbable que se materialicen en conversaciones formales.

Bajo estas circunstancias, aparentemente, la única opción es proseguir la campaña militar hasta forzar a los insurgentes a aceptar una desmovilización negociada o empujarles a un colapso militar. ¿Es esto posible? Se ha aprobado un impuesto especial sobre el patrimonio, que proporcionará al ministerio de Defensa recursos adicionales por 8,6 billones de pesos (casi €3.000 millones) para sostener el esfuerzo bélico. Estos recursos quieren ampliar el pie de fuerza del Ejército, extender la presencia de la Policía a 400 nuevas localidades en las zonas más remotas del país e incrementar los recursos de movilidad e inteligencia de la Fuerza Pública. El problema es que esta nueva vuelta de tuerca militar se aplicará sobre un enemigo que ha optado por evitar toda confrontación frontal con la Fuerza Pública, intentando preservar sus fuerzas y prolongar el conflicto para provocar el agotamiento político y financiero del Estado. En consecuencia, el impacto de la nueva inversión en seguridad dependerá de cómo se traduzca en las operaciones. Más equipos y más hombres sólo tendrán un impacto definitivo en el escenario estratégico si se utilizan de forma adecuada para confrontar a un enemigo que acumula una enorme experiencia en la práctica de la guerra de guerrilla, dispone de recursos ilimitados para sostener su esfuerzo bélico y se mueve en una geografía que le favorece. Resulta fundamental un mejor reparto de tareas entre Policía Nacional y Ejército, que delegue en la primera las tareas de protección de la población y permita al segundo concentrarse en la ejecución de misiones de combate. Igualmente, es necesario rediseñar las operaciones ofensivas reduciendo el uso de masa humana y potencia de fuego mientras se confía más en tácticas de operaciones especiales, soportadas por una inteligencia más precisa. También resulta crítico redespigar los recursos de seguridad sobre el territorio, según el nivel de amenaza confrontado en las distintas regiones del país y la importancia estratégica de cada una de ellas para la estabilidad y el desarrollo

de la república. Son estos y otros cambios los que definirán el desenlace de la campaña contra las FARC.

Se ha aprobado un impuesto especial sobre el patrimonio, que proporcionará al ministerio de Defensa recursos adicionales por 8,6 billones de pesos (casi €3.000 millones) para sostener el esfuerzo bélico. Estos recursos quieren ampliar el pie de fuerza del Ejército, extender la presencia de la Policía e incrementar los recursos de movilidad e inteligencia de la Fuerza Pública

Conclusiones

Resulta innegable que cuatro años de Política de Defensa y Seguridad Democrática han cambiado el escenario estratégico colombiano, debilitando sustancialmente a los grupos armados ilegales y creando una oportunidad histórica para la definitiva pacificación del país. Sin embargo, también es cierto que este proceso no está concluido. En el lado de las autodefensas, el proceso de negociación con las AUC ha desembocado en el desmantelamiento de un extenso aparato armado y ha puesto en marcha un proceso de depuración de la vida política nacional. Pero al mismo tiempo, la emergencia de nuevas bandas de entre los escombros del viejo orden paramilitar ha creado el riesgo de una reproducción de conglomerados mafiosos asociados al narcotráfico capaces de reabrir otro ciclo de violencia y corrupción en muchas regiones del país. Por su parte, las FARC han perdido su capacidad para realizar operaciones ofensivas de envergadura, y han sido expulsadas de amplias zonas del territorio nacional. Pero pese a este agudo debilitamiento, todavía están en condiciones de utilizar los restos de su poder militar para desafiar al Estado, erosionando su control sobre ciertas zonas del país y sometiéndolo a una campaña de desgaste destinada a agotarlo. Confrontar estos riesgos es el reto al que se enfrenta la nueva etapa que la Política de Defensa y Seguridad Democrática que se quiere inaugurar dentro del segundo mandato del presidente Uribe.

Román D. Ortiz

Director de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad de los Andes e Investigador Asociado de la Fundación Ideas para la Paz

Documentos de trabajo y libros publicados

Documentos de trabajo publicados en enero

Los efectos económicos de la inmigración: el sector de la agricultura en España

Miroslava Kostova Karaboytcheva
(25/01/2007)

Reforma económica en el Magreb: de la estabilización a la modernización

Gonzalo Escribano y Alejandro V. Lorca
(22/01/2007)

Observatorio Permanente de la Imagen Exterior de España en la Prensa Internacional (OPIEX). 3er Trimestre 2006

OPIEX
(12/01/2007)

La reforma del Pacto de Estabilidad: el trade-off entre visibilidad y buen diseño en la regla fiscal europea

Clara Crespo
(11/01/2007)

Libros publicados recientemente

Informe Elcano: "El futuro de la Constitución Europea: Opciones para España"

Coordinadores: *Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, director del Real Instituto Elcano, y *José Ignacio Torreblanca*, investigador principal de Europa.

Editado por: *Real Instituto Elcano*
Enero 2007

El octavo Informe Elcano analiza la crisis en la que se encuentra inmersa la Unión Europea como consecuencia del doble "no" a la Constitución Europea en Francia y en los Países Bajos, así como de las posibles evoluciones futuras en las que podría desembocar a lo largo del año 2007 el llamado "período de reflexión". Además de recomendar una estrategia basada en políticas que incrementen la legitimidad y eficacia de la UE y sus instituciones, el informe plantea la necesidad de simplificar los procedimientos de revisión y ratificación de los Tratados europeos.

II Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española

Coordinadores: *Paul Isbell*, Investigador principal de Economía y Comercio Internacional, Real Instituto Elcano, y *Alfredo Arahuetes*, Profesor propio agregado Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales ICADE-Universidad Pontificia de Comillas. Con la colaboración de: *Aurora García Domonte*, Profesor propio agregado Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales ICADE-Universidad Pontificia de Comillas

Editado por: *Real Instituto Elcano*
Enero 2007

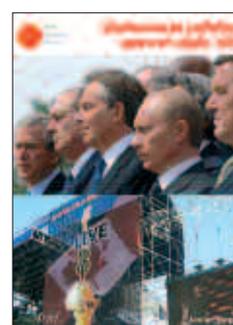
El séptimo Informe Elcano, analiza los resultados del *II Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española: una perspectiva comparada con Alemania y EEUU*. Esta segunda versión del índice actualiza los resultados para el año 2005, complementando los resultados correspondientes a los 10 años consecutivos desde 1995 hasta 2004, recogidos en el cuarto Informe Elcano, publicado en el otoño de 2005. El objetivo principal de este proyecto sigue siendo el mismo: el de elaborar un índice de oportunidades y riesgos estratégicos a las que se enfrenta la economía española en el contexto de su continuo proceso de internacionalización y de analizar algunas de las implicaciones de las mismas para los varios agentes españoles.

Diplomacia pública para el S.XXI

Javier Noya

Editado por: *Real Instituto Elcano y Ariel*
Diciembre de 2006

En un mundo global los países tienen que competir con otros por atraer a consumidores, estudiantes, turistas e inversores de terceros países. Estados con poca visibilidad han empezado a proyectarse en el exterior para lograr situarse en el mapa mental de los ciudadanos del mundo a través de marcas país fuertes y diferenciadas. Al mismo tiempo, tras el 11-S, en un contexto de incertidumbre y amenazas creciente, las potencias grandes y medias han relanzado sus políticas de diplomacia pública. Este libro es una introducción, en español, a esta nueva área emergente en los estudios internacionales y estratégicos que es la gestión de la imagen exterior y la diplomacia pública.



ARIs y materiales de interés

ARI publicados en enero

Gas en Bolivia: conflictos y contratos

Norman Gall
(25/01/2007)

¿En qué medida continúa al-Qaeda suponiendo una amenaza para las sociedades europeas?

Fernando Reinares
(24/01/2007)

España toma la iniciativa europea

José Ignacio Torreblanca
(23/01/2007)

La seguridad en Colombia: los riesgos del éxito

Román D. Ortiz
(22/01/2007)

¿Por qué se está islamizando el conflicto en el sur de Tailandia?

Javier Gil Pérez
(18/01/2007)

La amenaza química de Al Qaeda

René Pita
(18/01/2007)

La alianza del pueblo y las Fuerzas Armadas en el proyecto de transformación social de Evo Morales

Sonia Alda Mejías
(17/01/2007)

Ecuador: sorpresas y perspectivas

Simón Pachano
(12/01/2007)

La OSCE: diálogo, cooperación y falta de voluntad política

Antonio R. Rubio Plo
(19/12/2006)

Hacia una nueva política cultural exterior

Alfons Martinell Sempere
(15/12/2006)

Materiales de interés

Anuario de Estadísticas Culturales 2006

La División de Estadística de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura ha publicado, en enero de 2007, la segunda edición del Anuario de Estadísticas Culturales 2006. En él se proporciona una selección de los resultados estadísticos más significativos en el ámbito cultural procedentes de las diversas fuentes estadísticas disponibles. El objetivo de esta segunda edición es proporcionar una herramienta que facilite el conocimiento de la situación de este sector y el seguimiento de su evolución.

Banco Mundial – Perspectivas económicas mundiales 2007: Afrontar la nueva etapa de la globalización

La última publicación del Banco Mundial indica que en los próximos 25 años la globalización podría generar un crecimiento del ingreso promedio más rápido que el registrado durante el período 1980-2005; en ese contexto, los países en desarrollo desempeñarían un papel fundamental. Pero, si no se gestiona debidamente, dicho crecimiento podría ir acompañado de una creciente desigualdad de ingreso y de presiones ambientales potencialmente considerables.

EUROMESCO – Drawing Lessons from Turkey's and Spain's Security Sector Reforms for the Mediterranean

Informe del proyecto de investigación de la red EuroMeSCo cuyo objetivo es contribuir al diseño de las políticas de la UE en la promoción de la democracia y el buen gobierno en la región del Mediterráneo, mediante el estudio de la experiencia de España y Turquía en el Control Civil Democrático de las Fuerzas Armadas (DCCAF, en sus siglas en inglés).

OSCE - Presidencia española 2007

Documento que recoge las prioridades de la presidencia española de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Actividades realizadas en el mes de enero y próximas actividades

Actividades realizadas en enero

26/01/2007

Desayuno de trabajo con Andrew Duff

Durante el encuentro, Andrew Duff, miembro del grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (Reino Unido) del Parlamento Europeo, habló sobre “El futuro del Tratado Constitucional: Opciones y estrategias”.



25/01/2007

Presentación del Informe Elcano

“El futuro de la Constitución Europea: opciones para España”

La presentación del octavo Informe Elcano, “El futuro de la Constitución Europea: Opciones para España”, contó con la intervención de José Luis González Vallvé, director de la Representación de la Comisión Europea en España; Joaquín Almunia, comisario de Asuntos Económicos y Monetarios de la Comisión Europea; Alberto Navarro, secretario de Estado para la Unión Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; Gil Carlos Rodríguez Iglesias, director del Real Instituto Elcano y coordinador del informe; y José Ignacio Torreblanca, investigador principal de Europa y coordinador del informe.



23/01/2007

Almuerzo de trabajo con el Embajador de Alemania en España

El Instituto recibió la visita del embajador de Alemania en España, Wolf-Ruthart Born, quién habló sobre las “Prioridades de la presidencia alemana en la Unión Europea”.



17/01/2007

Presentación del libro "Economics, Politics and Budgets. The Political Economy of Fiscal Consolidations in Europe"

La presentación del libro de Carlos Mulas-Granados, "Economics, Politics and Budgets. The Political Economy of Fiscal Consolidations in Europe", contó con la intervención de Joaquín Almunia, comisario de Asuntos Económicos y Monetarios de la Comisión Europea; Antonio de Oyarzábal, vicepresidente del Real Instituto Elcano; y el autor.



10/01/2007

Almuerzo con el Ministro de Asuntos Exteriores de Dinamarca

El Instituto recibió la visita de Per Stig Møller, ministro de Asuntos Exteriores de Dinamarca, quien habló sobre los desafíos de la globalización.



Próximas actividades

15 de febrero de 2007

Presentación "II Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española: una perspectiva comparada con Alemania y EEUU"

Lugar: Auditorio del BBVA (Madrid)

Organización: Real Instituto Elcano

Presentación del "II Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española: una perspectiva comparada con Alemania y EEUU", coordinado por Paul Isbell y Alfredo Arahetes con la colaboración de Aurora García Domonte.

12 de febrero de 2007

Presentación de "La imagen de España en China"

Lugar: Círculo de Bellas Artes

Organización: Real Instituto Elcano

Se presentará el libro de Javier Noya, investigador principal de Imagen Exterior de España y Opinión Pública, sobre la imagen de España en China. Realizado con el apoyo de varias instituciones (ICEX, SEACEX, SEEI, SGAE/Fundación Autor, TURESPAÑA e Instituto Cervantes), el estudio se enmarca en la conmemoración del Año de España en China.

Patronato y Consejo Asesor Empresarial

Patronato

Presidente de honor SAR el Príncipe de Asturias

Gustavo Suárez Pertierra
Presidente

Antonio Oyarzábal
Vicepresidente

Leopoldo Calvo-Sotelo
Ex presidente del Gobierno

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

Carlos López Blanco
Secretario

**Ministerio de Asuntos Exteriores y
de Cooperación**

Ministerio de Defensa

**Ministerio de Economía
y Hacienda**

Ministerio de Cultura

BBVA

CEPSA

ENDESA

Repsol YPF

EADS CASA

Grupo Prisa

IBM

Indra

RENFE

Santander Central Hispano

SGAE

Telefónica

Atlantic Copper

Fundación Astroc

Consejo Asesor Empresarial

Aceralia

Altadis

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.