

## El Irak post Saddam: una amenaza creciente para Oriente Medio

*El Irak de Saddam Husein representó una amenaza para la paz y la seguridad de Oriente Medio. Este país, ahora en proceso de descomposición, puede convertirse en una fuente de amenazas nuevas y aun más graves para la región y para el sistema internacional.*

**Haizam Amirah Fernández**

## Avances en el control de fronteras: cooperación, información y tecnología

*Las enseñanzas adquiridas a partir de las investigaciones de los atentados islamistas recientes han influido en el debate y las iniciativas sobre el control de flujos de personas y el acceso al territorio en los países occidentales.*

**Rut Bermejo**

## El rescate del Tratado Constitucional: ¿qué y cómo se puede salvar?

*Es tiempo de soluciones pragmáticas fuera de los maximalismos de los que se aferran a la Constitución original y los que dan por perdida la nave constitucional.*

**Araceli Mangas**

## La situación energética en Bolivia

*Con la nacionalización de los hidrocarburos culminó una larga lucha reivindicativa y de consignas del partido de Gobierno en relación a los recursos naturales. La firma de nuevos Contratos de Operación con las empresas petroleras demostró el pragmatismo y la flexibilidad con los que puede negociar las medidas de la nacionalización.*

**Hugo del Granado**

# 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



---

**El Irak post Saddam: una amenaza creciente para Oriente Medio***Haizam Amirah Fernández*

El Irak de Saddam Husein representó una amenaza para la paz y la seguridad de Oriente Medio. Este país, ahora en proceso de descomposición, puede convertirse en una fuente de amenazas nuevas y aun más graves para la región y para el sistema internacional.

**4**

---

**Avances en el control de fronteras: cooperación, información y tecnología***Rut Bermejo*

Los recientes avances de los países occidentales en cooperación, información y tecnología para la gestión de la inmigración irregular son analizados a la luz de los problemas de seguridad manifestados por los atentados de islamistas yihadistas en Occidente.

**10**

---

**El rescate del Tratado Constitucional: ¿qué y cómo se puede salvar?***Araceli Mangas Martín*

Se plantea cómo salvar “lo mejor” y “las novedades” del Tratado Constitucional tomando la imagen del buque que ha embarrancado.

**15**

---

**La situación energética en Bolivia***Hugo del Granado Cosío*

Con la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia culminó una larga lucha reivindicativa y de consignas del partido de Gobierno en relación a los recursos naturales.

**23**

---

**Documentos de trabajo y libros publicados****ARI y materiales de interés****Actividades realizadas en febrero****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](mailto:info@rielcano.org)

# El Irak post Saddam: una amenaza creciente para Oriente Medio

*La ruptura de los equilibrios de fuerzas, tanto internos como regionales, no está dando paso a un nuevo orden más estable y constructivo en Oriente Medio. Las potencias internacionales y los actores regionales deben actuar con urgencia para evitar ser arrastrados a una situación incierta de consecuencias no todas predecibles.* **Haizam Amirah Fernández**

## Tema

El Irak de Saddam Husein representó una amenaza para la paz y la seguridad de Oriente Medio. Este país, ahora en proceso de descomposición, puede convertirse en una fuente de amenazas nuevas y aun más graves para la región y para el sistema internacional.

## Resumen

Oriente Medio pasa por un momento crítico. El cambio de régimen en Irak y la mala planificación de la posguerra están teniendo consecuencias devastadoras para el país. Los enfrentamientos etnorreligiosos y el uso de la violencia para dirimir las luchas por el poder político y económico se producen con alarmante frecuencia en Irak, pero también en los territorios palestinos y en Líbano. La ruptura de los equilibrios de fuerzas, tanto en Irak como a nivel regional, puede producir una desestabilización generalizada en Oriente Medio. EEUU está demostrando sus limitaciones y su incapacidad de controlar la situación. La “nueva” estrategia del presidente Bush no es tal, pues sigue centrada en aspectos militares y de “seguridad dura”, y rehúye abordar los distintos conflictos regionales mediante procesos políticos. Si las tentaciones neoconservadoras de emprender otra guerra preventiva contra Irán se llevan a cabo, se podría producir una regionalización del caos iraquí. Las potencias internacionales y los actores regionales deben actuar con urgencia

para evitar ser arrastrados a una situación incierta de consecuencias no todas predecibles.

## Análisis

El Irak de Saddam Husein supuso una amenaza para la paz y la seguridad de Oriente Medio. La actitud de los dirigentes iraquíes de la época fue expansionista, agresiva y revisionista, tanto dentro como fuera de sus fronteras. De sus vecinos sólo dos (Jordania y Turquía) se salvaron de sus ataques directos e indirectos. Durante sus 24 años en el poder, Saddam atacó a todos aquellos que se oponían a su régimen: reprimió a las poblaciones iraquíes del norte (kurdos) y del sur (chiíes), pero también a muchos sunnites disidentes, incluso de su propio clan y de su mismo partido; asesinó a clérigos sunnites y chiíes; y atacó a su vecino del este (Irán), a los dos del sur (Kuwait y Arabia Saudí) y al vecino más alejado del oeste (Israel). A pesar de gobernar utilizando el terror contra la población, a lo largo de la década de 1980 Saddam recibió el apoyo de Occidente para contener las ambiciones exportadoras de la Revolución Islámica iraní, aunque en 1991 fue expulsado por la fuerza de Kuwait tras su ocupación. Sus decisiones e impericia política trajeron sufrimiento a su pueblo y ahondaron los sentimientos de frustración entre las poblaciones árabes.

La ocupación del país y el cambio de régimen en 2003 no parecen haber eliminado el peligro que representaba para la región. En lugar de convertirse en un Estado estable, ejemplo de democracia y país aliado de EEUU, como previeron los neoconservadores, Irak es hoy un Estado cuasi fallido, máximo exponente regional de inestabilidad interna, foco del radicalismo etnorreligioso y terreno fértil para el avance de grupos violentos y terroristas. La ruptura de los equilibrios de fuerzas, tanto internos como regionales, no está dando paso a un nuevo orden más estable y constructivo en Oriente Medio. Las potencias internacionales y los actores regionales deben actuar con urgencia para evitar ser arrastrados a una situación incierta de consecuencias no todas predecibles.

### *Sectarismo y nuevo desorden regional*

Desde la ocupación militar de Irak en 2003, el país se está perfilando, directa o indirectamente, como una fuente de nuevas amenazas no sólo para Oriente Medio, sino para el propio sistema internacional. La invasión de Irak produjo división entre las potencias internacionales por la actitud

unilateralista y al margen de la legalidad internacional de los promotores de la guerra. Cuatro años más tarde, y ante el fracaso inocultable de la doctrina neoconservadora, Irak se ha convertido en un factor de división aun más grave. En el frente interno, las fracturas étnicas, sectarias y tribales, exacerbadas por el vacío de poder dejado tras la eliminación del régimen baazista, están produciendo una implosión del país. Irak hoy ha dejado de ser un Estado, al menos tal como se conocía desde su independencia. Las instituciones estatales se encuentran gravemente debilitadas como consecuencia de más de una década de sanciones internacionales, de los atropellos cometidos por el régimen dictatorial de Saddam Husein y del colapso causado por las decisiones de las fuerzas de ocupación.

En el frente regional, el cambio de régimen en Bagdad ha alterado seriamente los equilibrios de fuerzas en Oriente Medio. La posición estratégica de todos los actores regionales ha cambiado. Éstos libran en la actualidad una lucha para proteger sus intereses, evitar amenazas potenciales, disuadir a sus enemigos y aumentar su capacidad de influencia en la nueva configuración de fuerzas que se está fraguando. La consecuencia más inmediata de la ruptura de los equilibrios regionales que produjo la ocupación de Irak ha sido el aumento de la influencia de Irán en Oriente Medio, como era de esperar en un escenario que no fuera el óptimo para EEUU. Dado que el principal factor de cohesión interna en Irán es la pertenencia de la práctica totalidad de la población persa a la rama chií del islam, el auge del chiísmo como fuerza etnorreligiosa está generando efectos reactivos en el resto de Oriente Medio, cuya población pertenece mayoritariamente a la rama sunní.

En Irak, los conflictos etnorreligiosos son, ante todo, el reflejo de la competición por el reparto de poder, la distribución de los ingresos del petróleo y la capacidad de influencia en un país cada vez más federal. Muchos ciudadanos y colectivos que, durante décadas, convivieron en paz, ahora viven sumidos en la desconfianza mutua y, en los casos más extremos, en el odio y el deseo de venganza. A los centenares de muertes violentas que se producen cada semana en Irak hay que sumar las campañas de intimidación a gran escala que están teniendo consecuencias propias de una limpieza étnica. Las instituciones iraquíes se están mostrando incapaces de proteger a la población y garantizarle los servicios que necesita. La nueva policía y el Ministerio

del Interior se han convertido, en la práctica, en una extensión de las milicias armadas y de una clase política que antepone sus beneficios personales y sectarios a corto plazo a los intereses nacionales más duraderos. Los sunníes acusan al Gobierno de Nuri al-Maliki de ser un instrumento a disposición de las milicias chiíes, concretamente del Ejército de al-Mahdi que lidera el clérigo anti-estadounidense Muqtada al-Sadr, así como de Irán. Las declaraciones hechas por al-Maliki a *Il Corriere della Sera* el pasado 18 de enero, en las que afirmaba que Bush parece haber “perdido el control de la situación”, reflejan un distanciamiento entre los Gobiernos de Washington y Bagdad.

---

*Irak es hoy un Estado cuasi fallido, máximo exponente regional de inestabilidad interna, foco del radicalismo etnorreligioso y terreno fértil para el avance de grupos violentos y terroristas*

---

La escenificación sectaria y vengativa de la ejecución de Saddam Husein vino a confirmar la visión de que el nuevo Irak no se está construyendo sobre las bases de un Estado de Derecho. El momento elegido para la ejecución: el primer día de la Fiesta del Sacrificio, en plena peregrinación a La Meca y horas antes de que se celebrara la boda del hijo del primer ministro, al-Maliki, tampoco indican que su Gobierno se haya marcado la reconciliación nacional como uno de sus principales objetivos. Las provocaciones y arengas sectarias de varios asistentes a la ejecución y la posterior difusión extraoficial de imágenes del ahorcamiento confirmaron para muchos el carácter sectario y sañudo de los nuevos gobernantes iraquíes. Esas circunstancias, junto a la actitud desafiante de Saddam ante la horca, lo han convertido en mártir a los ojos de numerosos habitantes de la región, máxime cuando Israel e Irán coincidieron en mostrar su alegría por la ejecución.

Irak está siendo un laboratorio de un fenómeno de desintegración que podría resultar catastrófico de extenderse al conjunto de la región. Ante la extensión de la violencia y la inseguridad por amplias zonas del país, muchas personas se ven forzadas a buscar refugio y apoyo mediante el recurso a sus identidades más primordiales (étnicas, confesionales, tribales, etc.) como factor de cohesión y solidaridad dentro de su grupo. El aumento de la inseguridad, inestabilidad e impredecibilidad en distintos puntos de Oriente Medio está convirtiendo al factor “identitario” en una de las bases sobre las que podría asentarse el equilibrio de fuerzas en el nuevo

Oriente Medio. Como se está demostrando en Irak, el factor “identitario” puede desembocar en el uso de la violencia sectaria extrema, tanto para imponerse a las minorías como para resistir frente a las mayorías. La combinación de ambos usos tiene como resultado que los conflictos acaban adquiriendo unas dinámicas propias, por las que no requieren necesariamente de la intervención exterior para perpetuarse.

---

*La amenaza de las tensiones sectarias que podían surgir a raíz de la invasión de Irak ya había sido advertida por el rey Abdalá II de Jordania, cuando a finales de 2004 alertó sobre la formación de un “creciente chií” en Oriente Medio, que se extendería desde Teherán hasta Beirut*

---

No pocos se han referido a la “*libanización* de Irak” a raíz de las divisiones y enfrentamientos sectarios. A pesar de las comparaciones con la Guerra Civil libanesa (1975-1990), la capacidad exportadora de la desestabilización interna que está viviendo Irak es de una magnitud muy superior debido, entre otros factores, a su valor estratégico y su condición de productor de petróleo, así como las dimensiones internacionales que ha adquirido el conflicto, todo esto en un contexto de un clima regional de alta volatilidad. En el propio Líbano se ha vuelto a encender la mecha del enfrentamiento civil y en los territorios palestinos se libra una lucha armada –fomentada desde el exterior, a pesar de la reciente tregua– entre las facciones que compiten por el control de la maltrata Autoridad Palestina. Un elemento adicional a tener en cuenta que no existía durante la Guerra Civil libanesa es el movimiento yihadista, cuya amenaza tiene un alcance global y que se ve fortalecido en situaciones de crisis y falta de orden.

#### *Violencia y revisión del statu quo*

**A**nte el avance del poder chií en Oriente Medio, se corre el riesgo de que algunos países sunnites (principalmente Arabia Saudí) apoyen sin reservas a los insurgentes correligionarios en Irak, lo que desembocaría en una nueva guerra por delegación (proxy war), esta vez entre Irán y Arabia Saudí, en suelo iraquí. El hecho de que ese posible conflicto se produzca a partir de líneas divisorias etnorreligiosas debe ser motivo de preocupación para los países que tienen unas importantes minorías chiíes, como es el caso de Kuwait, Arabia Saudí (el 75% de la población de la Provincia

Oriental, rica en petróleo) y Bahrein, cuya población es mayoritariamente chií. Las repercusiones también se pueden extender a otras sociedades con diversidad confesional, como Líbano, Siria, Jordania y Egipto. Asimismo, las aspiraciones étnicas surgidas a raíz del aumento del poder kurdo en Irak están alentando el activismo de las poblaciones kurdas de Turquía, Siria e Irán, lo que podría enfrentarla con los poderes centrales.

La amenaza de las tensiones sectarias que podían surgir a raíz de la invasión de Irak ya había sido advertida por el rey Abdalá II de Jordania, cuando a finales de 2004 alertó sobre la formación de un “creciente chií” en Oriente Medio, que se extendería desde Teherán hasta Beirut. Los discursos incendiarios y populistas del presidente iraní, Mahmud Ahmadineyad, y su instrumentalización de la causa palestina han hecho saltar las voces de alarma sobre las ambiciones iraníes de hegemonía regional. El recurso al factor etnorreligioso amenaza con el posible surgimiento de un “petrolistán” chií, cuyo centro sería Irán, y que se extendería por la Provincia Oriental de Arabia Saudí, Bahrein y el sur de Irak.

La Administración estadounidense, enfrentada a dificultades crecientes en Oriente Medio, parece tentada a apoyar a sus aliados locales para que se enfrenten por la fuerza a sus oponentes políticos (al presidente palestino frente al Gobierno de Hamas, al primer ministro libanés frente a Hezbolá y, si se consigue, al primer ministro iraquí frente al Movimiento Sadrista), sin favorecer al mismo tiempo soluciones a los problemas políticos (negociaciones de paz, reformas constitucionales pactadas, etc.). Estos apoyos podrían perpetuar enfrentamientos civiles en los que todas las partes pierden, así como abrir la puerta a otros actores regionales para intervenir a favor de grupos “revisionistas”. Algunos observadores árabes han ido más allá al avisar sobre un posible plan para sustituir el enfrentamiento árabe-israelí por un enfrentamiento árabe-persa o sunní-chií como forma de crear un nuevo equilibrio regional que evite el surgimiento de competidores para Israel.

Sin embargo, sería un error explicar las alianzas regionales en clave únicamente “identitaria”. En los últimos tiempos han surgido alianzas coyunturales entre sectores revisionistas pertenecientes a distintos grupos etnorreligiosos: en Líbano, el general Aoun (cristiano maronita) se ha aliado con Hezbolá (chií) para derribar al Gobierno encabezado por Siniora (sunní). En los territorios palestinos, el

Gobierno dirigido por el Movimiento de Resistencia Islámica, Hamas (sunní, surgido de los Hermanos Musulmanes) cuenta con las simpatías del Gobierno iraní de Mahmud Ahmadineyad (chií), al tiempo que los Hermanos Musulmanes de Jordania y Egipto condenan las injerencias desestabilizadoras iraníes en Irak. Mientras tanto, en el frente palestino, tanto Israel como Irán tienen interés en crear un clima que fomente el enfrentamiento civil. Para Israel, los choques entre palestinos lo hace aun más débiles y retrasa la reanudación de las negociaciones de paz. Para Irán, su capacidad de influir en los conflictos de Líbano, Irak y Palestina lo eleva a la categoría de fuerza regional con la que hay que contar para negociar soluciones. Si algo queda claro en el complejo escenario medio-oriental es que todos los conflictos están interconectados entre sí y que las explicaciones simplistas de poco sirven para comprender las dinámicas de la región.

El secretario general de la Liga de los Estados Árabes, Amr Moussa, ya advirtió en septiembre de 2002 que la invasión de Irak “abriría las puertas del infierno” en Oriente Medio. Los hechos no demuestran que su pronóstico fuera desatinado. En el reciente Foro Económico Mundial de Davos, Moussa volvió a advertir que, “si fuera a haber una guerra [de EEUU contra Irán], otros genios saldrían de la botella. No se puede imaginar el impacto en los países del Golfo y en el Mediterráneo”. Se corre el riesgo de difundir la violencia sectaria a través de Oriente Medio y que eso fortalezca a los movimientos yihadistas de carácter transnacional, lo que no contribuiría a “drenar los pantanos” que alimentan el radicalismo.

#### *Metástasis del yihadismo*

**I**rak se ha convertido en polo de atracción y campo de batalla para unos *yihadistas* que desean remodelar Oriente Medio y creen contar con posibilidades de infligir una derrota militar, política y moral a la superpotencia estadounidense. Haber hecho de Irak un elemento central de la llamada *guerra global contra el terror* de la Casa Blanca, a pesar de la inexistencia de lazos entre el régimen baazista y al-Qaeda, parece haberse convertido en una profecía autocumplida. Según diferentes informes de agencias federales estadounidenses, como el *National Intelligence Estimate*, la guerra de Irak ha creado un terreno fértil para el reclutamiento y la formación de terroristas yihadistas, al tiempo que les proporciona una oportunidad

para perfeccionar sus tácticas, vías de comunicación y discurso ideológico.

La insistencia en el carácter etnorreligioso de los conflictos regionales y la inminente amenaza chií está movilizando a los *yihadistas* sunníes para ir a luchar a Irak contra la injerencia de los “apóstatas safavíes” procedentes de Irán y en apoyo de la población sunní árabe. Esto puede suponer un respiro para las tropas estadounidenses a corto plazo, pero no hay que olvidar que entre los objetivos de al-Qaeda está derribar al régimen saudí, así como a otros gobernantes árabes aliados de EEUU. Todo lo que sea reforzar el papel de los sectores radicales para que luchen contra enemigos de Occidente puede acabar pasando una factura muy alta. El apoyo occidental y árabe a los Talibán y a al-Qaeda en su lucha contra la ocupación soviética de Afganistán, así como el apoyo israelí a la creación de Hamas en la década de 1980 como contrapeso a la OLP deberían servir de lección sobre la peligrosidad de esas prácticas a largo plazo.

El terrorismo que se está generando en Irak no cono-

---

*No se puede decir que Irak sea hoy un país más libre, democrático ni cohesionado que cuando gobernaba Saddam Husein de forma tiránica. Una consecuencia directa del fracaso neoconservador es que las iniciativas estadounidenses de promoción de la democracia han quedado profundamente desacreditadas a los pocos años de su lanzamiento*

---

ce líneas rojas y está afectando, en mayor o menor medida, a las poblaciones árabes sunníes y chiíes, pero también a las kurdas, turcomanas, asirias, caldeas, etc. El peligro para los países vecinos —e incluso para países más alejados, como los europeos— es que, con el paso del tiempo, algunos combatientes con experiencia adquirida en Irak como miembros de grupos armados y guerrillas urbanas trasladen sus actividades fuera de ese país, como ya ocurriera con los *muyahidín* árabes que combatieron en Afganistán contra la URSS. Se calcula que hay más de tres millones de desplazados internos y de refugiados iraquíes en el exterior, principalmente en Siria y en Jordania, a causa de la violencia y la limpieza étnica y sectaria sistemática que se practica en el país. Esta situación entraña riesgos para los países vecinos, al exponerlos a posibles problemas de convivencia, inseguridad, crimen y, sobre todo, yihadismo producido por la llegada de algunos refugiados conflictivos.

*Neoconservadores y huida hacia adelante*

El proyecto neoconservador de convertir a Irak en un ejemplo de democracia pro occidental para todos los países del llamado *Gran Oriente Medio* y de transformar la región en un entorno menos inhóspito para su aliado israelí ha fracasado. Es difícil imaginar que haya muchos ciudadanos árabes que deseen ser “liberados” de sus sistemas autoritarios siguiendo el modelo iraquí. No se puede decir que Irak sea hoy un país más libre, democrático ni cohesionado que cuando gobernaba Saddam Husein de forma tiránica. Una consecuencia directa del fracaso neoconservador es que las iniciativas estadounidenses de promoción de la democracia han quedado profundamente desacreditadas a los pocos años de su lanzamiento.

---

*Más que nunca, resulta ahora necesaria una conferencia internacional, con la participación de las grandes potencias y los seis países vecinos de Irak para buscar puntos de encuentro e intereses compartidos, en la línea del Grupo de Apoyo Internacional propuesto por el Informe Baker-Hamilton*

---

Con un balance provisional de decenas de miles de civiles iraquíes muertos, más de 3.000 militares estadounidenses muertos y de 20.000 heridos, y con un coste económico de la guerra ya superior a los 350.000 millones de dólares, la superpotencia está dando muestras de debilidad e impotencia relativa en Irak. Al mismo tiempo, la imagen de EEUU ha sufrido un serio deterioro a nivel internacional, incluso entre sus aliados más cercanos, según indican encuestas como la del Proyecto Pew sobre Actitudes Globales. Otros países con aspiraciones de aumentar su poder, como China y Rusia, contemplan cómo Irak se ha convertido en una trampa para EEUU, cuyas fuerzas, economía, imagen y moral se resienten.

La “nueva estrategia para Irak”, anunciada por el presidente Bush el pasado 10 de enero, consiste esencialmente en aumentar en más de 20.000 efectivos su presencia militar en Irak, principalmente en Bagdad y sus alrededores; reforzar la presencia naval en el Golfo Pérsico; fortalecer al Gobierno de al-Maliki y contar con su hipotético apoyo para enfrentarse a los insurgentes y a las corrientes políticas contrarias a la ocupación; y, por último, confiar en el apoyo de los aliados árabes al Gobierno iraquí. Esta estrategia, menos novedosa de lo que su nombre desea indicar, sigue centrada en aspectos militares y de

“seguridad dura”, y rehúye abordar los distintos conflictos regionales mediante procesos políticos, a pesar de que Bush hablara en su discurso de “estabilizar la región”, de “recabar apoyos para Irak” y de “hacer avanzar la libertad en una región turbulenta”. Los elementos centrales de esta estrategia ya han demostrado sus serias limitaciones en el pasado. Incluso en términos militares, el incremento de tropas se produce en un número insuficiente como para dar un giro a la situación. Esta estrategia confirma la unidireccionalidad de la actual Administración estadounidense, que sigue favoreciendo los métodos militares en detrimento de los procesos políticos para producir cambios, contrariamente a lo recomendado en el *Informe Baker-Hamilton*.

Del mismo modo que la estrategia de la Administración estadounidense para invadir Irak en 2003 se basó en algo inexistente (las armas de destrucción masiva), la estrategia presentada en 2007 se basa en algo que tampoco parece existir en la actualidad: unas fuerzas de seguridad iraquíes apolíticas y al servicio de toda la ciudadanía. A día de hoy en ese país no existe una autoridad central fiable ni unas instituciones estatales que ejerzan el monopolio de la violencia legítima. La infiltración de miembros de milicias y grupos armados, principalmente chiíes, en las fuerzas de seguridad hacen imposible que éstas jueguen un papel constructivo para alcanzar la paz social y la reconciliación nacional. Aunque existiera la voluntad política, será muy difícil purgar los cuerpos policiales de milicianos y elementos sectarios en un futuro cercano.

Un objetivo político que la Administración estadounidense persigue con esta estrategia consistiría en ganar tiempo durante el último cuarto de la presidencia de George W. Bush. Se espera que haya un período de calma aparente, sobre todo en Bagdad, durante el cual disminuya la intensidad de los atentados suicidas, ataques con explosivos y asesinatos. Nada asegura que esta estrategia, esencialmente militar, sea sostenible en el tiempo, ni que los gobernantes iraquíes vayan a colaborar con el entusiasmo que desea Washington ni tampoco que el período esperado de calma no sirva para que los grupos armados recuperen fuerzas.

Un dato llamativo del discurso de Bush es que no se hiciera mención a ninguna iniciativa para solucionar los conflictos entre israelíes y árabes, ni se asociaran dichos conflictos a la situación iraquí ni al auge del terrorismo. A falta de resultados tangibles, la reunión del *cuarteto* (EEUU, la ONU, Rusia y la

UE) celebrada en Washington el 1 de febrero seguramente no represente más que un gesto cosmético de la Administración estadounidense en un momento en que necesita el apoyo de sus aliados árabes dentro de Irak y frente a Irán. Países como Egipto, Jordania y Arabia Saudí se enfrentan a una situación nada envidiable. Factores como el abandono por parte de EEUU de la diplomacia para resolver los conflictos israelo-árabes, su apoyo incondicional a las operaciones militares israelíes en Líbano y Gaza y su vista gorda ante los recortes de libertades en la región han generado percepciones negativas entre las poblaciones árabes y minado la credibilidad de Washington, lo que aumenta el grado de oposición interna al que se enfrentan sus aliados árabes.

*¿Qué hacer para frenar el deterioro?*

**E**EUU tiene opciones limitadas para reconducir el conflicto en Irak y evitar el rápido deterioro de la situación regional. Para tener alguna posibilidad de éxito, cualquier política estadounidense para Irak que sea genuinamente nueva debería abordar los desencadenantes políticos de los conflictos internos y regionales, así como las interconexiones existentes entre ellos. Algunas claves para pacificar Irak y mejorar la posición de EEUU en Oriente Medio están recogidas en el mencionado *Informe Baker-Hamilton*, entre las que figuran: revitalizar el proceso de paz entre árabes e israelíes, negociar con Irán y Siria, rechazar la división de Irak en tres países, promover la reconciliación nacional mediante una negociación política, acordar el reparto de los ingresos del petróleo, proporcionar seguridad y servicios a la ciudadanía, purgar los cuerpos de seguridad de elementos sectarios, atajar la corrupción, alcanzar un acuerdo sobre Kirkuk, reinsertar a los baazistas, otorgar una amplia amnistía y negociar una retirada ordenada de las tropas estadounidenses.

Irán y Siria son, juntos y por separado, parte del problema al que se enfrenta EEUU en Oriente Medio. Precisamente por eso deben ser también parte de la solución y se deben mantener con ellos canales de comunicación. En principio, todos los países vecinos de Irak tienen dos intereses comunes: impedir ser contagiados por el conflicto y evitar los efectos desestabilizadores de una posible partición del país. Más que nunca, resulta ahora necesaria una conferencia internacional, con la participación de las grandes potencias y los seis países vecinos de Irak para buscar puntos de encuentro e

intereses compartidos, en la línea del Grupo de Apoyo Internacional propuesto por el *Informe Baker-Hamilton*. Ante la ausencia de una negociación política, la desconfianza profunda y falta de comunicación, especialmente entre EEUU e Israel por un lado e Irán y Siria por otro, hacen que estos países se estén preparando para el peor escenario posible, aunque de partida no necesariamente sea el más probable. Hasta el momento, las respectivas capacidades de disuasión, tanto convencional como no convencional, han evitado llegar a un enfrentamiento abierto entre estos países. Sin embargo, el “peor escenario posible” puede convertirse en una nueva profecía autocumplida, con consecuencias desastrosas no sólo para los contendientes.

### Conclusiones

**E**l Irak de hoy es un país en proceso de descomposición. Casi cuatro años más tarde, el balance de la ocupación de Irak difícilmente puede ser más sombrío. Amplias zonas de Irak están sumidas en el caos y las guerrillas y grupos armados actúan al margen del Estado, o incluso se infiltran en sus instituciones. Los focos de desestabilización se extienden por Oriente Medio de forma preocupante. Los enfrentamientos etno-religiosos y el uso de la violencia para dirimir las luchas por el poder político y económico se producen con alarmante frecuencia en Irak, pero también en los territorios palestinos y en Líbano. La regionalización del conflicto iraquí ya no es algo inimaginable.

La estrategia para Irak presentada por Bush el pasado 10 de enero sigue centrada en aspectos militares y de “seguridad dura”, y rehúye abordar los distintos conflictos regionales mediante procesos políticos. Sus elementos centrales ya han demostrado sus serias limitaciones en el pasado. Salvo improbables sorpresas, la estrategia de Bush vendrá a confirmar una vez más el fracaso del proyecto neoconservador para remodelar Oriente Medio, lo que contrasta con su éxito para generar inestabilidad dentro y más allá de la región. Un Irak como “Estado fallido” puede ser una amenaza para la paz y la seguridad internacionales mayor de lo que ya lo fue cuando era gobernado por Saddam Husein.

**Haizam Amirah Fernández**

*Investigador principal del Mediterráneo y Mundo Árabe, Real Instituto Elcano*

# Avances en el control de fronteras: cooperación, información y tecnología

*Aunque las políticas migratorias no han sido alteradas en sus objetivos, las reformas y medidas discutidas y abordadas en los últimos meses evidencian una tendencia hacia una nueva formulación de la gestión y una mejora de los instrumentos que sirven para controlar el tránsito de las personas a través de las fronteras.*

**Rut Bermejo**

## Tema

Los recientes avances de los países occidentales en cooperación, información y tecnología para la gestión de la inmigración irregular son analizados a la luz de los problemas de seguridad manifestados por los atentados de islamistas *yihadistas* en Occidente.

## Resumen

Las enseñanzas adquiridas a partir de las investigaciones de los atentados islamistas recientes han influido en el debate y las iniciativas sobre el control de flujos de personas. Aunque las políticas migratorias no han sido alteradas en sus objetivos, las reformas y medidas discutidas y abordadas en los últimos meses evidencian una tendencia hacia una nueva formulación de la gestión y una mejora de los instrumentos que sirven para controlar el tránsito de las personas a través de las fronteras. Tres claves destacan en la dimensión del control de fronteras de las políticas migratorias. En primer lugar, la predisposición y búsqueda activa de mayor confianza y cooperación entre los gestores de las fronteras incluso a nivel operativo. En segundo lugar, el deseo de incrementar la información e inteligencia con respecto a los movimientos de personas para trabajar eficazmen-

te en la disminución de la irregularidad. En tercer lugar, la incorporación de tecnología punta.

## Análisis

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 fueron valorados como un atentado a los valores del mundo libre en su conjunto y como una amenaza para la libertad y la seguridad de cada individuo. Estos atentados, unidos a los producidos posteriormente en Madrid, el 11 de marzo de 2004, y en Londres, el 7 de julio de 2005, y a diversas tentativas y alarmas, han tenido un efecto directo en las políticas de seguridad y en los planes y acciones de lucha contra el terrorismo. Las percepciones respecto al propio territorio, unidas a características inherentes a las organizaciones terroristas que los llevaron a cabo –como la ausencia de fuertes estructuras jerárquicas o la dispersión geográfica de sus integrantes y seguidores organizados en células más o menos durmientes– han propiciado las dudas acerca de la seguridad de las sociedades y ciudadanos.

## Relación entre problemas de seguridad y control de fronteras

Las reflexiones de los ciudadanos y decisores públicos acerca de los niveles de seguridad existentes en las sociedades occidentales y su grado de vulnerabilidad frente a las tendencias del terrorismo internacional, no se han circunscrito únicamente a las políticas directamente relacionadas con la lucha antiterrorista. En la mayoría de los países occidentales los debates se han extendido a otras áreas tradicionalmente no vinculadas de forma directa con la seguridad –es decir, a otras políticas sectoriales como las políticas migratorias– propiciando la discusión tanto sobre los objetivos de las políticas como sobre los instrumentos diseñados y elegidos para su puesta en marcha. Así, por ejemplo, en el caso de los atentados del 11 de septiembre de 2001, las características de los terroristas suicidas participantes –unos llegados a EEUU poco antes de atentar, otros que abusaron de la normativa de inmigración de EEUU durante algunos años por la expiración de los plazos de sus visados, y otros que abusaron previamente por haber conseguido sus visados aduciendo falsedades diversas– han propiciado que las políticas migratorias, y concretamente algunos de los aspectos inherentes al con-

trol de los flujos migratorios transnacionales, hayan sido objeto de discusión y actualización.

Esas investigaciones sobre los atentados han permitido que la necesidad de poner en relación y coordinar los problemas de seguridad y las políticas de inmigración sea más claramente perceptible. La vinculación entre estos dos fenómenos no es inherente a ellos, sin embargo, al contexto posterior a los atentados, ya que desde principios de la década de los noventa diversos estudios la analizaron poniendo el acento en tres aspectos principales: (1) los supuestos de llegadas masivas de personas a países no preparados para dar respuesta a “crisis humanitarias”; (2) la relación con la seguridad-estabilidad económica y social de los países receptores; y (3) las posibles implicaciones que para las relaciones entre países de origen y países de destino podían tener determinadas actividades de sedición y organización de resistencia dirigidas hacia los países de origen, bien derivadas de acciones de individuos puntuales, bien de grupos armados organizados.

El contrapunto a esa posible relación entre la seguridad y los movimientos transnacionales de personas lo daban quienes afirmaban que se trata de fenómenos de diferente naturaleza cuya unión implica una “seguritización” de la inmigración. Dicha “seguritización” se podía producir por dos vías diferentes. Una, por el tratamiento de la materia migratoria junto a asuntos relacionados con el ámbito de la seguridad con los que guarda una relación tangencial o efímera<sup>1</sup>. Otra, por la desatención de los aspectos positivos de la inmigración, dedicando atención excesiva, cuando no exclusiva, a los problemas y riesgos que la inmigración implica lo que mostraba una visión reduccionista o distorsionada del fenómeno<sup>2</sup>. Esta segunda vía de “seguritización” de la inmigración es ampliamente denostada y considerada dañina y contraproducente a medio y largo plazo para los inmigrantes y los ciudadanos de los países receptores.

Sin embargo, la primera vía, es decir el tratamiento de la inmigración y sus implicaciones para la seguridad, ha recobrado fuerza recientemente<sup>3</sup> al demostrar que en determinados casos los terroristas sacan provecho de la normativa y política migratoria de los países receptores así como de los canales y redes creadas por los migrantes y, en consecuencia, la desatención de este aspecto de la seguridad de las sociedades receptoras puede conllevar efec-

tos aún más perniciosos para las opiniones y reacciones de las poblaciones. En esta línea, la Comunicación de la Comisión Europea que revisa la estrategia de lucha contra la inmigración ilegal, de julio de 2006, hace expresa mención a las consecuencias que la entrada ilegal y el tránsito de nacionales de terceros países que no están necesitados de protección internacional tienen, al minar la credibilidad de la política de inmigración común.

---

*El crecimiento de los cruces fronterizos no sólo muestra el incremento del fenómeno migratorio sino de otros fenómenos delictivos como el crimen organizado o el terrorismo internacional y, en consecuencia, hace patente que los controles en la frontera, entradas y salidas pueden considerarse multifuncionales, sirviendo a diferentes tipos de políticas públicas y a los objetivos que cada una pretende conseguir*

---

Por lo tanto, en la actualidad, el fenómeno migratorio se vincula con la seguridad en uno de los ejes centrales de las políticas migratorias: el control de las fronteras de los Estados soberanos. El crecimiento de los cruces fronterizos no sólo muestra el incremento del fenómeno migratorio sino de otros fenómenos delictivos como el crimen organizado o el terrorismo internacional y, en consecuencia, hace patente que los controles en la frontera, entradas y salidas pueden considerarse multifuncionales, sirviendo a diferentes tipos de políticas públicas y a los objetivos que cada una pretende conseguir. El trabajo en términos de prevención ha llevado a replantear el funcionamiento de dichos controles buscando el incremento de su eficacia para evitar cualquier cruce irregular de personas a través de ellas.

Pero la definición de la dimensión de control, aún siendo un elemento común en la mayoría de las políticas contemporáneas de inmigración, puede ser diferente en los distintos países, abarcando, en unos, exclusivamente la comprobación de documentos de viaje en frontera o extendiéndose, en otros, hasta incluir objetivos y funciones de prevención, admisión y control en frontera o en el interior de un territorio. En esta versión extensa, se incluyen como actividades de control todas aquellas áreas de la política pública que tienen como fin controlar y gestionar los flujos migratorios de acuerdo con las directrices de admisión establecidas para la entrada a un territorio y las normas de preven-

---

<sup>1</sup> Geddes, Andrew (2000) en *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*, Manchester: Manchester University Press, analizó esta vía de “seguritización” en el caso de la política europea a partir del año 1992 y del Tratado de Maastricht por el que el tema migratorio entra en este momento a formar parte del Tercer Pilar, en el que se regulan los temas vinculados con el cruce de fronteras y la seguridad como el terrorismo o crimen organizado.

<sup>2</sup> La segunda vía ha sido destacada y denostada entre otros por Huysmans, Jeff (1995) “Migrants as a security problem: dangers of ‘securitizing’ societal issues”, en Miles, y Thränhardt, D (eds.) *Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. Londres: Pinter y Huysmans, Jeff (2000) “The European Union and the securitization of migration”, *Journal of Common Market Studies*, vol.38, no.5.

<sup>3</sup> Una primera etapa de vinculación de inmigración con otros fenómenos como el terrorismo o el crimen organizado se ha identificado en la política inicial de la Unión Europea con la creación del Grupo de Trevi y la posterior firma del Acuerdo de Schengen.

ción. Si a éstas actividades añadimos otra, el retorno o devolución de aquellos ciudadanos que incumplen esa normativa, la política de control, en su definición extensa, puede incluir cuatro áreas: selección, admisión, control y devolución o deportación, y el control pasa a ser únicamente la parte operativa de comprobación del cumplimiento de las directrices, normas y procedimientos de selección y admisión.

*Cooperación, información y avances tecnológicos en el control de las fronteras. El espacio Schengen*

Una de las carencias constatadas por los Gobiernos y agencias es la de información sobre de las personas que viajan a través de las fronteras o sobre las personas que habitan el territorio de un Estado. Tanto la cantidad y la calidad de dicha información como las posibilidades de analizarla eficazmente se han demostrado insuficientes, por lo que la búsqueda de nuevas formas y modos de colaborar y cooperar para su recogida, así como la mejora de las vías por las que dicha información es compartida entre los Estados, se ha convertido en una clara prioridad. La aceptación de esas limitaciones ha creado un clima propicio para la introducción de medidas e instrumentos novedosos y tecnológicamente avanzados y para el desarrollo de propuestas que durante dilatado tiempo han estado a la espera de pasar a una fase operativa. De ello da buena prueba el segundo semestre del año 2006 en el contexto de la Unión Europea, así como la propuesta de un programa de trabajo conjunto en asilo, inmigración, fronteras y política de visados para las

---

*El espacio Schengen de la Unión Europea ha sido un magnífico ejemplo de los desarrollos de la cooperación internacional en algunos de esos aspectos del control de flujos y de la necesidad de incorporar los avances técnicos con ese fin.*

---

Presidencias alemana, portuguesa y eslovena a realizarse entre enero de 2007 y junio de 2008.

Especialmente, el espacio Schengen de la Unión Europea ha sido un magnífico ejemplo de los desarrollos de la cooperación internacional en algunos de esos aspectos del control de flujos y de la incorporación de avances técnicos con ese fin. Sus primeros pasos establecieron la creación de documentos comunes que hiciesen más fácil el control de las autorizaciones de entrada y la creación de sistemas para el intercambio de información, los cuales siguen mejorándose tecnológicamente y adaptándose en la actualidad a los nuevos requerimientos derivados de la ampliación. En este

sentido, el vigente Programa de la Haya que estableció la agenda para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia diseñado en Tampere para el período 2004-2009 instituye entre sus objetivos el incremento de la lucha contra toda forma de inmigración ilegal en las áreas de seguridad de fronteras, empleo ilegal, retorno y cooperación con terceros países.

Un avance claro en algunas de estas iniciativas se produce en la reunión informal de Jefes de Estado y de Gobierno en Hampton Court de octubre de 2005 en la que el Reino Unido incluyó, a petición española, el tema de las migraciones ilegales como uno de los asuntos relevantes para su discusión. En dicha reunión se trató extensamente la iniciativa franco-española que pretendía abordar la inmigración de manera global y proponía medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo, con el fin de reforzar la cooperación con terceros países para una mejor gestión de los problemas migratorios de Europa y establecía una nueva dotación financiera de 400 millones de euros al África Sub-Sahariana.

Esta propuesta de Hampton Court reflejaba los problemas sufridos en las fronteras de Ceuta y Melilla y las muertes que se habían producido sólo un mes antes, pero la presión por avanzar en estas cuestiones también fue favorecida por los disturbios ocurridos en París en las fechas de comienzo de la reunión, y que motivaron la declaración del estado de emergencia. Entre las medidas concretas para el control de las fronteras se recogían medidas de colaboración y cooperación como la realización de operaciones conjuntas en la región mediterránea (que a estos efectos incluye Canarias), un estudio de viabilidad sobre una red mediterránea de patrullas costeras, el establecimiento de redes regionales de funcionarios de enlace de inmigración y la presentación de propuestas para la creación de equipos de reacción rápida, pero también innovaciones en tecnología como el estudio de la viabilidad de nueva tecnología de vigilancia. El estado de estas propuestas ha sido analizado tanto en la revisión anual hecha en la Comunicación de la Comisión Europea de noviembre de 2006 como específicamente en la Comunicación, de igual fecha, sobre la gestión de la frontera marítima exterior que trata de avanzar en la creación de un sistema integrado de fronteras en la región mediterránea en relación con el Libro verde sobre una futura policía marítima de la Unión Europea.

Se está primando, en suma, la cooperación operativa entre los Estados miembros en las tareas de control de fronteras, no sólo desde la creación de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX), cuyo presupuesto se ha más que duplicado para el año 2007, y desde la articulación del Código de reglas sobre el movimiento de las personas a través de las fronteras, sino que se trabaja en la implantación de equipos de acción rápida para la ayuda en situaciones puntuales de crisis motivadas por la llegada de un elevado número de personas en situación irregular. Otro claro avance en esta cooperación es la creación del Fondo para el control de las fronteras exteriores, disponible desde este mes de enero de 2007, y que pretende convertir en responsabilidad compartida financieramente la gestión y control de las fronteras exteriores de la Unión. Para el período 2007-2013 se prevé su utilización en nuevas infraestructuras como la mejora de las zonas de cruce en las fronteras o de los sistemas de vigilancia en los 6.000 km de tierra y 85.000 km de costa que forman la frontera exterior europea.

#### *Otras iniciativas para control de las fronteras*

La importancia de las iniciativas en materia de control de fronteras no sólo ha abarcado la cooperación operativa ni se ha circunscrito exclusivamente al ámbito Schengen. EEUU identificó entre los mayores problemas de sus controles previos a la concesión de visados y de sus controles de entrada la carencia de tiempo para hacer exhaustivas investigaciones sobre los datos y las personas que realizan solicitudes para viajar a ese país. Además, su base de datos, NAILS (*National Automated Immigration Lookout System*) sólo registraba los nombres de las personas, por lo que su fiabilidad era limitada ante peticiones con diferentes nombres y o documentación falsa. Así, dos caminos de actuación han sido especialmente relevantes con objeto de mejorar sus bases de datos: por un lado, la incorporación de datos biométricos, como huellas dactilares o características faciales, y, por otro, la reducción del tiempo de control, mediante la obtención de datos de los pasajeros a través de las compañías aéreas<sup>4</sup> y la mejora técnica de los documentos de viaje.

El Reino Unido también llama la atención por sus esfuerzos e iniciativas en estas áreas, no habiendo descuidado su inversión en tecnología para el control de las fronteras. Dicho país ha optado por autoexcluirse de la aplicación de la mayoría de las resoluciones adoptadas en el marco del Convenio Schengen relativo a la supresión de fronteras inte-

riores en el espacio comunitario y medidas comunes en la vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión. Por lo tanto, no es parte de las acciones comunes y de la elaboración de estándares en materia de expulsión y retorno, y sigue su propia política de negociar acuerdos bilaterales o Memoranda de entendimiento con los paí-

---

*A pesar de su posición en relación a las acciones en el espacio Schengen, el Reino Unido ha puesto en marcha algunas iniciativas que discurren paralelas a las tomadas en dicho espacio y a las emprendidas por EEUU. Su programa e-borders constituye una iniciativa doble que trata de mejorar e incrementar la efectividad de los controles en frontera, pero también de hacer más fácil y rápida la entrada de los pasajeros que no necesitan estar sujetos a exhaustivos controles*

---

ses a los que se traslada a las personas que pretenden entrar en su territorio.

A pesar de su posición en relación a las acciones en el espacio Schengen, el Reino Unido ha puesto en marcha algunas iniciativas que discurren paralelas a las tomadas en dicho espacio y a las emprendidas por EEUU. Su programa *e-borders* constituye una iniciativa doble que trata de mejorar e incrementar la efectividad de los controles en frontera, pero también de hacer más fácil y rápida la entrada de los pasajeros que no necesitan estar sujetos a exhaustivos controles. Esta iniciativa descansa en la necesidad de obtener, analizar y manejar eficazmente la información acerca de las personas que se desplazan a través de las fronteras: información acerca de todos los pasos y acciones que emprende una persona antes de entrar en el país, incluyendo la posibilidad de cruzarla entre consulados, compañías de transporte, puntos de entradas y todas las agencias que posteriormente estudian expedientes y conceden beneficios. Incluye por tanto, y de forma semejante a EEUU, la “externalización” de los controles o su ejercicio en frontera con información procedente del exterior, y previa al embarque, de todos aquellos que viajen al Reino Unido con el fin de poder prohibir viajar a aquellas personas que supongan un riesgo, o en su caso, conocer los riesgos que pueden llegar. Pero también, se encuentra entre sus objetivos el que la obtención de información de las personas que pasan por los controles al llegar pueda ser cruzada con la de aquellos que dejan el país, lo cuál facilitaría el conocimiento de aquellos que permanecen en el país una vez expirados sus permisos. Actualmente, la estancia en el país a pesar de tener caducados los documentos que lo habilitaban para ello es la fuente principal de situaciones de irregularidad en la mayoría de los países.

---

<sup>4</sup> El acuerdo con la Unión Europea respecto a los datos sobre pasajeros que las compañías aéreas pueden trasladar a EEUU se consiguió en octubre pasado tras los problemas derivados del firmado en mayo de 2004 y que el Tribunal de Justicia Europeo consideró con una base legal inapropiada.

La creación del programa *e-borders* implicaba la necesidad de desarrollar caros y complejos sistemas de controles electrónicos, la gestión unificada de la información que las compañías de transporte están obligadas a entregar a las autoridades de fronteras (*single window*) y, sobre todo, la necesidad de una mejor identificación de los individuos. Este proyecto, más avanzado incluso que los propuestos en el ámbito de la Unión Europea, despertó dudas acerca de sus resultados y la aceptación por parte de los ciudadanos del Reino Unido, acostumbrados a no necesitar métodos de identificación en su vida cotidiana y actividades. En este contexto, se entiende la dura batalla del Gobierno laborista para introducir documentos de identidad (*Identity Cards Act 2006*). Dos planes de acción (*Strategic Action Plan for the National Identity Scheme. Safeguarding Your Identity y Borders, Immigration and Identity Action Plan. Using the National Identity Scheme to Strengthen Our Borders and Enforce Compliance within the UK*), publicados en diciembre de 2006, son la continuación de esas iniciativas. En ellos se detallan los programas de identificación y las características de los sistemas y registros de datos de las personas, las agencias encargadas de su puesta en marcha y utilización, así como las ventajas

---

*Las respuestas ante los atentados terroristas se ha centrado, por tanto, en el control en los puestos de entrada, pero también en el análisis de la información que se puede obtener acerca de los individuos que pretenden entrar al país en fases previas de selección y de admisión*

---

de los documentos identificativos con tecnología biométrica para el control electrónico en fronteras.

Cabe afirmar, por tanto, que la cooperación para la gestión unificada de información mediante el intercambio y análisis conjunto de dicha información entre las agencias de inmigración, policía, seguridad e inteligencia, todas ellas con tareas en fronteras, así como el uso de esa información de los pasajeros para informar a otras agencias, se han convertido en el eje central de la acción de los Estados occidentales en su conjunto. Esta tendencia ha llevado en la Unión Europea a buscar el perfeccionamiento del sistema de visados y del Sistema de Información Schengen, así como a la mejora de la información sobre personas necesitadas de protección internacional con la incorporación de tecnología biométrica en los sistemas de control de fronteras para incrementar su eficacia. Pero también, se busca el intercambio de información entre diferentes

agencias con fines más amplios que el control de fronteras, como el de mejorar la inteligencia. Claro ejemplo, en el ámbito de la delincuencia internacional, es el Tratado de Prüm, entrado en vigor a finales del año 2006 en España y firmado entre algunos países miembros de la Unión Europea, y del que la Presidencia alemana acaba de proponer su incorporación al marco legal de la Unión Europea. Dicho Tratado establece las bases para compartir información y datos de ADN y huellas dactilares en un intento de incrementar la cooperación entre países, y en materia de inmigración ilegal establece formalmente la figura de los asesores en materia de documentos y el apoyo entre países a la hora de efectuar repatriaciones.

## Conclusiones

Un análisis de las iniciativas y acciones en materia de lucha contra la inmigración irregular muestra que los mayores avances en los meses finales del año 2006 se han conseguido trasladar al ámbito operativo en el marco del espacio Schengen. Si el análisis se extiende a los controles en frontera con múltiples funciones, la segunda mitad del año 2006 ha sido especialmente fructuosa en iniciativas y acciones relacionadas con la mejora en la obtención de información y las posibilidades, propiciadas en gran medida por los avances tecnológicos, de compartirla. Estos avances continúan siendo facilitados por los valores y prioridades establecidas en los últimos años en el contexto de masivos atentados de corte islamista radical. Los atentados pusieron de manifiesto la necesidad de cooperación entre países y agencias intraestatales y supranacionales, así como la necesidad de medidas que incrementasen el control de los pasajeros y los chequeos en origen y destino partiendo del Plan de Acción para Combatir el Terrorismo en la Unión Europea y su versión revisada posterior a los atentados del 11 de marzo en Madrid, en la que uno de los principales objetivos estratégicos es la protección del transporte internacional y el incremento de los controles en las fronteras.

Las respuestas ante los atentados terroristas se ha centrado, por tanto, en el control en los puestos de entrada, pero también en el análisis de la información que se puede obtener acerca de los individuos que pretenden entrar al país en fases previas de selección y de admisión, con el fin de gestionar las entradas a un país de forma ágil y segura. Sin

embargo, en el ámbito interno de los países, el incremento de los controles no parece haber sido especialmente relevante ni se ha vinculado prioritariamente a las necesidades de combatir al terrorismo yihadista global. El trabajo principal se ha enfocado al cruce de datos, de forma que diferentes administraciones y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado tengan acceso y mejoren la información que poseen en sus registros. Para lograr estos objetivos, todo trabajo en la mejora de la fiabilidad de los documentos de viaje es esencial.

En conclusión, se puede afirmar que los objetivos de las políticas migratorias no han variado en estos últimos años aunque sí se ha incrementado la predisposición política por mejorar los instrumentos utilizados para controlar los flujos de personas a través de las fronteras. El avance tanto a nivel estatal como de la Unión Europea en medidas concretas sí demuestra un interés por el incremento de la eficacia en los controles. La tendencia en esas medidas es la introducción de medios técnicos que permita la denominada “externalización” de las fronteras, mientras que los controles internos destinados a detectar aquellas personas que han burlado los controles de acceso o han pasado a una situación irregular posteriormente han recibido atención únicamente en el intento de establecer mejores cauces de coordinación.

### **Rut Bermejo**

*Profesora de Ciencia Política en la Universidad  
Rey Juan Carlos y colaboradora del Programa  
sobre Terrorismo Global del Real Instituto Elcano*

# El rescate del Tratado Constitucional: ¿qué y cómo se puede salvar?

*Al aproximarse el tiempo de las soluciones prácticas, quizá haya que ir tomando distancia con los polos del debate posterior a los referendos francés y holandés, entre quienes creen que todavía se puede salvar la Constitución europea tal cual se adoptó, y los que creen que está muerta y bien muerta*

**Araceli Mangas Martín**

## Tema

Es prácticamente impensable que el Tratado Constitucional de 2004 pueda ser ratificado en todos los Estados que aún tienen pendiente el proceso de aprobación<sup>1</sup>. Es tiempo de soluciones pragmáticas fuera de los maximalismos de los que se aferran a la Constitución original y los que dan por perdida la nave constitucional.

## Resumen

Se plantea cómo salvar “lo mejor” y “las novedades” del Tratado Constitucional tomando la imagen del buque que ha embarrancado. Si no es posible salvar la “nave constitucional”, la dejaremos hundir salvando las mejores y más valiosas novedades que reubicaremos en un Tratado comunitario de corte clásico. Pero si se pudiera bien merece el esfuerzo de reflotar el Tratado soltando el lastre que sea necesario: si eliminamos preceptos repetidos, farragosos o muy técnicos y de detalle en torno a la Parte I y II, refundiéndolos en un nuevo *Tratado Fundamental* salvaríamos el proyecto de simplificación y clarificación anhelado junto a sus principales novedades jurídico-políticas.

## Análisis

*A la búsqueda de los “tesoros” del Tratado Constitucional*

Al aproximarse el tiempo de las soluciones prácticas, quizá haya que ir tomando distancia con los polos del debate posterior a los referendos francés y holandés, entre quienes creen que todavía se puede salvar la Constitución europea tal cual se adoptó, amenazándonos con unos invisibles costes de la no Constitución, y los que creen que está muerta y bien muerta y hay que resignarse al sistema tradicional de los tratados y sus reformas paso a paso. Ambos polos deben ceder en su maximalismo.

El Tratado Constitucional, a igual que le sucede en ocasiones a un buque, ha encallado. Y cuando se produce el embarrancamiento hay que actuar, básicamente, de dos maneras: • o hay que dejarlo hundir salvando las mejores y más valiosas mercancías del mismo,

• o reflotamos el buque con la ayuda técnica precisa y soltando el lastre que sea necesario.

Sirva este símil para glosar las acciones de rescate del Tratado Constitucional. No se trata aquí de ver las posibilidades y alternativas de la llamada “Europa de los proyectos” o el incrementalismo, es decir, la vía de la profundización en el Derecho vigente. Esas vías son compatibles con una solución más ilusionante y revulsiva. Lo que planteamos es cómo salvar “lo mejor” y “las novedades” del Tratado Constitucional.

El rescate puede tener dos grandes opciones:

(a) Si creemos que la nave no es reflotable, rescataremos entre los restos del naufragio lo mejor y lo volcamos sobre un Tratado según el modelo tradicional de reformas concretas, que salvará lo más imprescindible y útil para el futuro. Un Tratado así nos exigiría abandonar la fórmula de simplificación y de codificación que era, con seguridad, el valor más sobresaliente del Tratado Constitucional. Estaríamos ante una *demolición* total de la Constitución europea y el nuevo Tratado sería una suerte de “Niza II”, o “Ámsterdam” o “Maastricht II”, para no asociarlo a una reforma concreta. Sería la opción menos ambiciosa políticamente pero permitiría evitar un naufragio con pérdida total de ímprobos esfuerzos, salvando lo más imprescindible y novedoso. Aquí la *demolición* o desguace –por seguir con términos marineros– del Tratado sería total y sólo salvaríamos las piezas aisladas más útiles.

(b) Podemos pensar que cabe la esperanza y que hay que intentar denodadamente salvar la nave, vaciando su contenido prescindible, su carga menos importante, mejorando su (aero)dinámica y

<sup>1</sup> Este estudio forma parte de un trabajo de investigación más amplio financiado por la Junta de Castilla y León (SA004C05).

predisponiéndola mejor para los nuevos vientos. Le quitaríamos lastre o aspectos negativos para salvarla, incluso la rebautizaríamos con un nuevo nombre de Tratado *Fundamental* o *Marco* (“...divinas palabras...”, como en la obra de Valle Inclán). Salvaríamos el principal propósito de la Constitución europea: introducir un nuevo modelo jurídico-formal. Se trataría de condensar lo esencial en un texto breve –sin exceder poco más del centenar de artículos– y dejar el resto para un *Tratado general* o más técnico y detallado.

Esta última opción es bastante más ambiciosa que la anterior –aunque muy inferior al Tratado de 2004–; pero es realista y permitiría salir de forma algo más airosa del impasse creado por los referendos negativos francés y holandés. No sólo no habría desguace sino reflotación y unas adaptaciones tras pasar por el dique seco del remodelaje.

Se trataría en ambos casos, metáforas aparte, del rescate *selectivo* y *sustantivo* del Tratado Constitucional de 2004.

#### *El salvamento de las novedades del Tratado*

**E**l Tratado Constitucional era ante todo una muy apreciable obra de codificación, enormemente positiva, pero básicamente era clarificación y simplificación –aunque todavía algo insuficiente– de lo existente.

El Tratado Constitucional en su medio millar de preceptos (además de decenas de Protocolos y Declaraciones) planteaba entre un 10% y un 20% de novedades. Todo lo demás eran reiteraciones del Derecho en vigor en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de la Comunidad Europea.

¿Qué aspectos nuevos y concretos merecen ser rescatados en un nuevo Tratado al modo tradicional de las reformas? En mi opinión una gran mayoría de las novedades...

- Desearía ver rescatada, ante todo, la Carta de los Derechos Fundamentales de Niza y puesta a salvo con valor jurídico vinculante. En el supuesto de mantener la actual estructura de múltiples tratados, como Protocolo anexo al Tratado de la Unión Europea.
- Incluiría específicamente una cláusula habilitante para la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos, a fin de que se acepte y se someta a un control jurisdiccional externo, al igual que se le exige a los Estados miembros (salvaría, pues, el art. I-9.2).
- Me llevaría como un tesoro la cláusula de so-

---

### *El Tratado Constitucional en su medio millar de preceptos (además de decenas de Protocolos y Declaraciones) planteaba entre un 10% y un 20% de novedades. Todo lo demás eran reiteraciones del Derecho en vigor en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de la Comunidad Europea.*

---

lidad con aquellos Estados miembros que sufran circunstancias extremas (terrorismo, catástrofes naturales o de origen humano, tal como se prevé en el art. I-43).

- Las cooperaciones estructuradas en Seguridad y Defensa (art. I-41.6), aunque si hay que abandonarlas no sería vital, pues nada impide a los Estados llevarlas a cabo al margen del Tratado.
- La iniciativa popular, aunque es una propuesta “tímorata” y aparente pues su toma en consideración no depende del Parlamento Europeo sino de la iniciativa discrecional de la Comisión (art. I-47.4). Los vientos sociales y de atracción de la opinión pública nos inclinarían a su rescate.
- Se debe reconocer una vieja aspiración del Comité de las Regiones de gozar de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia (art. III-365.3) en la defensa de sus prerrogativas en el marco del proceso de nulidad y limitado a los proyectos de actos en que requiera ser consultado, igualándole, qué menos, con el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas. En ese orden de ideas, también se le permitirá interponer recursos por incumplimiento del principio de subsidiariedad (art. 8 del Protocolo núm. 2).
- No se debe prescindir del audaz sistema o mecanismo de *alerta temprana* que permitiría, por primera vez en la historia de la integración, participar a los Parlamentos nacionales, e indirectamente a las regiones, en el proceso decisorio ordinario (es decir, no sólo en las revisiones de los Tratados mediante la ratificación). Será imprescindible ese control previo y de naturaleza política a la entrada en vigor de todo acto legislativo, como corresponde al principio de subsidiariedad de indiscutible raigambre política. También se debe mantener el control jurisdiccional a posteriori mediante la ampliación de las condiciones de recurso ante el TJCE (Protocolo 2).
- Me llevaría un tesoro muy útil o *funcional*, imprescindible tras las oleadas de nuevos Estados miembros, cual es la ampliación de la mayoría cualificada que hizo el Tratado Constitucional en numerosos campos (en 45 casos, a ser posible todos, des-

de luego, en materia de I+D, energía, etc.), lo que tendrá un efecto saludable no solo en la eficacia sino también en la posición e influencia del Parlamento Europeo.

- Rescataría una novedad democrática poco resaltada, el reconocimiento de la necesidad de aprobación o, en su caso, veto del Parlamento, cada vez que la UE trate de aumentar sus competencias para alcanzar un objetivo, frente a la actual mera consulta simple (art. I-17, cláusula de flexibilidad o *de imprevisión*). En ese orden de ideas democratizadoras habría que rescatar la participación del Parlamento en el lanzamiento de una cooperación reforzada (art. III-419).

- Incluiría en el *carrito* del rescate la nueva capacidad del Parlamento de decidir sobre la totalidad del presupuesto: debe desaparecer la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios y su distinta capacidad de enmienda o modificación; en definitiva, situar a las dos ramas de la coautoridad presupuestaria en pie de igualdad (art. III-310).

- Parece indiscutible para políticos y académicos que se debe recuperar la plena figura del futuro ministro de Asunto Exteriores (actual *Mister PESC*), quien podrá ser investido simultáneamente vicepresidente de la Comisión, con lo que se pretende acabar con la bicefalia de las relaciones exteriores, materia repartida entre distintas personas en el Consejo y en la Comisión, a fin de garantizar la unidad, coherencia y visibilidad en la acción exterior de la UE. Esta novedad tendrá unos efectos colaterales pues alterará el actual sistema de independencia y colegialidad (efecto sobre la moción de censura y nombramiento de la Comisión). No podremos olvidar que este rescate traerá como consecuencia la existencia de un Servicio Exterior Europeo, aunque formalmente no necesita ser incluido pues no precisa del “derecho originario”.

- Nadie criticaría que se salve como resto del naufragio a la Presidencia estable del Consejo Europeo y distinta a los jefes de Gobierno (arts. I-21 y I-22).

Como puede observarse, se quedarían fuera del rescate (bueno, los dejaríamos en el barco encallado para su naufragio total) aspectos del Tratado Constitucional que, siendo positivos, no son innovadores en cuanto tales o que no están bien logrados o sólo encajan en aquella nueva estructura, como, por ejemplo,

- el reconocimiento de la doble legitimidad de-

mocrática (art. I-1), por ser derivación de vieja jurisprudencia de los años 60 (sentencia *Van Gend en Loos*, 1962);

- los valores (art. I-2) o los objetivos (art. I.3), por estar contenidos en lo esencial en el TUE y en el TCE, o las libertades (art.I-4);

- las normas que rigen las relaciones entre la UE y los Estados miembros (art. I-5), por ser normas ya en vigor;

- la delimitación de competencias, clarificadora en sí misma, pero que traslada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia;

- el reconocimiento de la primacía, por ser meramente declarativa de la jurisprudencia, como lo reconoce el propio Tratado;

- o la supresión de los pilares porque conllevaría la codificación, que es el “casco” del barco;

- no sería imprescindible el reconocimiento expreso de la personalidad jurídica internacional de la UE, habida cuenta que permanecerían las dos Comunidades existentes con sus dos personalidades diferenciadas y que la UE tiene ya una limitada y tácita personalidad internacional en el TUE vigente;

- no rescataría, pues no encajaría en la vieja y sólida nave del Tratado de la Comunidad Europea, el nuevo sistema de votaciones basado en la doble mayoría de Estados (55%) y de población (65%), y obligaría a modificar centenares de preceptos. La red demográfica ya existe en el Derecho vigente al permitir la comprobación de que al menos esté representada tras cada votación en el Consejo un 62% de la población de los Estados miembros, así como exige *de facto* una mayoría de Estados;

- no hay novedad en ninguna en las normas sobre la política de vecindad o del entorno (art. I-57), ni en las normas sobre pertenencia y sanciones (art. I-58 y I-59), por tanto, tampoco se propone su rescate en caso de *desguace* o *hundimiento total*;

- tampoco sería importante o vital que se prevea y se regule la retirada voluntaria de los Estados miembros porque es un derecho implícito que ya lo reconoce el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, explicitación que en el Tratado encajaba bien para evitar ambigüedades y malentendidos por el sobrenombre de “constitución”;

- apreciando las nociones de ley y ley marco europea y la distinción entre actos legislativos y no legislativos, sin embargo, su introducción supondría cambios amplísimos en cantidad y calidad en el articulado y obligaría a hacer una ímproba inda-

gación de lo que es y no es legislativo en el Derecho vigente...). Además, el desarrollo de los actos no legislativos es uno de los aspectos peor logrados y más confusos del proyectado Tratado constitucional.

#### *Reflotar la nave europea: un Tratado Fundamental abreviado*

**E**n esta propuesta alternativa, que para mí sería la apuesta válida, se trataría también de separar la “esencia” del Tratado Constitucional, aquello que tenía de novedoso pero no solamente en su *contenido* sino de salvar además el casco o *continente* y su forma simplificada del sistema jurídico-político. Es la opción más realista y progresiva.

Se trataría de extraer las novedades de fondo y forma en un texto básico; no se trataría de un Tratado “más, o como los anteriores” con novedades, sino de un texto completo de síntesis o Tratado *Fundamental* o Marco. (Abandonemos la megalómana expresión de Constitución que ha estremecido a la ciudadanía, todavía no preparada para compatibilizar los conceptos de Constitución nacional y Constitución europea, aunque el despotismo ilustrado de las elites europeístas estimen que eso es lo que conviene a los europeos...).

Sería un Tratado de síntesis, que establezca el marco político y jurídico del sistema: sus principios políticos, jurídicos e institucionales. Al modo de la Parte I, pero aún más breve. Soltando lastre de preceptos innecesarios, o repetidos, o alambicados, o farragosos o larguísimos... Y habría otro tratado que recoja la Parte III (es decir, las políticas o TCE) y restos de las otras Partes, al que –para entendernos aquí– llamaré *Tratado General*. El Tratado Fundamental o de síntesis, o Tratado Marco, sería el continente, el casco de la nave o el armazón del edificio, mientras que las políticas incluidas en el Tratado General serían el contenido material, la yema o núcleo del sistema.

Por otro lado, el sistematizar las novedades en un marco convencional ayudaría a no perder enteramente el valor *estructural* del Tratado Constitucional, o al menos minimizar los daños.

Veamos cómo se rescataría de forma selectiva y sistemática. Podríamos hacerlo bien mediante un nuevo Tratado Fundamental más breve y comprensible, bien, a partir del actual Tratado Constitucional, mediante un Protocolo en el que introduciríamos el conjunto de enmiendas, dando nueva redacción o más abreviada, eliminando o de-

rogando otros preceptos, adicionando nuevos, etc.

Claro que si se aceptara esta segunda alternativa y entraran en vigor el Tratado y el Protocolo, tendríamos dos instrumentos convencionales (además de la reliquia del Tratado Euratom) y la consolidación o refundición de ambos textos sería tarea, como desde hace cincuenta años, de la doctrina y de los funcionarios. No estaríamos ante un Tratado Constitucional completo y cerrado en sí mismo sino modificado y completado por un Protocolo.

Debo insistir que hay que evitar que el mayor valor

---

*Se trataría de extraer las novedades de fondo y forma en un texto básico; no se trataría de un Tratado “más, o como los anteriores” con novedades, sino de un texto completo de síntesis o Tratado Fundamental o Marco*

---

del Tratado Constitucional –su naturaleza codificadora y sistematizadora– se pierda. Cabe aún la esperanza de que si se articula un nuevo Tratado marco o fundamental, permita dar una estructura ordenada y clarificadora al sistema. El Protocolo también lo garantiza per se, aunque lo bifurca en dos instrumentos que habría, de hecho, que consolidar o refundir.

Cualquiera que sea la forma, ¿qué lastre echaríamos fuera y que “tesoros” reacomodaríamos dentro?:

(A) El nuevo Tratado de síntesis tendría que abandonar sus cuatro partes actuales, por una sola (dividida en títulos) o 1+1 para incluir la Carta.

(B) El Título I sobre la *definición, valores y objetivos* de la UE (art. I-1 a I-8) es legible y salvable. Por reiterado con el art. I-58.1, el apartado 2 del art. 1 se debería eliminar para aligerar la lectura del Tratado Fundamental.

(C) El Título II sobre *Derechos fundamentales y ciudadanía* (I-9 y I-10) y el Título III sobre competencias (art. I-11 a I-18) deben ser salvados, aquel tal cual (ver alternativa, infra, epígrafe K), y el otro con mínimos retoques para reducir algo su extensión y mejorar su comprensión, si bien podría enmendarse el art. I-15 para ser algo más comprometido en lo relativo a la coordinación de las políticas económicas y de empleo.

(D) Del Título IV, de carácter *institucional*, salvaría en su conjunto los arts. I-19 a 25, relativos al Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Consejo, dados los intrincados equilibrios que hay en ellos. Ello conlleva aceptar la doble mayoría en un contexto más amplio de la nueva estructura sistemática del Tratado. Pero cabe no sólo rescatar sino mejorar a fin de generar un revulsivo

entre la opinión pública; por ejemplo, en el art. I-20 abordaría la elección del presidente de la Comisión mediante un cambio del sistema actual, en el sentido de la primitiva propuesta de Francia y Alemania en 2003 (rechazada por la extraña pareja hispano-británica de la época) de ser el Parlamento el que proponga una terna de candidatos sobre la que decida el Consejo Europeo (por mayoría cualificada, como ya se prevé).

Por el contrario, del largo art. 26, así como del 27, relativos a la Comisión y su presidente echaría por la borda varios apartados; ambos preceptos deberían ser aligerados, transfiriendo parte de su contenido al Tratado *General* o simplemente eliminando párrafos que se prevén y desarrollan ya en la Parte III. En ambos preceptos, el articulado se debe limitar a la previsión de los caracteres básicos o definitorios de la Comisión y del presidente sin entrar a detallar los diversos sistemas que se sucederán en el tiempo y que, por tanto, algunas de sus disposiciones quedarán caducas en poco tiempo.

El art. I-28 con su figura del ministro de Asuntos Exteriores, calcada y mejorada de la del *Mister PESC* actual, con sus competencias, incluida la presidencia estable del Consejo de Asuntos Exteriores, debe ser preservada en cualquier caso, así como su simultánea vicepresidencia de la Comisión. Aunque esta última innovación suscite dudas y críticas —como he hecho notar en el apartado de las novedades concretas a salvar—, hay que intentar esta fusión personal y ver sus frutos. Un aligeramiento del apartado 4 ayudaría a una mejor comprensión y a un texto más abreviado.

Nada que objetar al rescate del art. 29 (Tribunal de Justicia).

En el rescate del art. I-30, relativo al BCE, habrá que reducir y adaptar el ap. 2, pues a su objetivo, incuestionable, de mantener la estabilidad de precios, debe añadir, directa e inmediatamente, “y contribuir a los objetivos de la Unión”, pues para amplios sectores sociales el BCE no se puede justificar sólo por el control de los precios sin tener otros referentes socio-económicos; el resto de apartados se deben transferir al Tratado General, junto el ap. 4 y a ser posible con el 5 y 6 del citado art. 30; nada que objetar a los arts. II-31 y II-32 (Tribunal de cuentas y órganos consultivos).

(E) El Título V sobre el sistema de actos jurídicos es un embrollo de cuidado, con una confusión hasta ahora desconocida sobre los distintos tipos normativos. Ya he señalado que es innovador el reconocimiento de la ley y ley marco europea, que son claras técnicamente y una gran apuesta política (art. I-33, párr. 1 a 3 y art. I-34) y es clarificadora la

distinción entre actos legislativos y no legislativos.

Pero el resto, es decir, los actos no legislativos, comportan complejidad y confusión al prever un reglamento-reglamento, es decir completo y cerrado junto a la opción de un reglamento abierto o marco (es decir, reintroduce el concepto de directiva para algunos reglamentos, con toda su fértil y exasperante litigiosidad); también el reglamento europeo delegado aparece con esa extraña bifurcación. Para los actos no legislativos es preferible mantener la sedimentada terminología de reglamento, directiva y decisión, es decir, los actos típicos actuales como actos no legislativos (eliminando o adaptando los arts. 35 a 37).

Es más, creo que el art. 33, readaptado, sería suficiente al contener la previsión y las definiciones de los actos legislativos y de los actos no legislativos; el resto es un desarrollo y como tal debe ir al Tratado General (lo que era la Parte III del Tratado Constitucional o el TCE). Son “lastre” respecto de la carga más sustantiva y escogida que debe ir en el “buque insignia” (el Tratado Fundamental). En todo caso, los arts. 38 y 39, relativos a la motivación, orientación, principio de proporcionalidad y publicación se tienen que reubicar en el TCE (son los actuales arts. 253 y 254 del TCE).

(F) Las disposiciones particulares relativas a la *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC), *Política Común de Seguridad y Defensa* (PESD) y al *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* (ELSJ) son particularmente complejas, a la par que necesarias, pero por su complejidad, casi inagotable extensión y difícil comprensión para la opinión pública, pueden y deben ser una carga a realojar en el texto del Tratado General. La PESC y la PESD ya están previstas en el art. I-16 y el ELSJ es una competencia compartida prevista en el art. I-14.2.j.

Si en relación con el resto de competencias de la UE, previstas en la Parte I, ésta se limita a prever tales políticas nombrándolas y clasificando la competencia que sobre ellas tiene la UE (si es exclusiva, compartida...) y se remite el desarrollo de las políticas y sus bases jurídicas a la Parte III, no tiene excesiva justificación que se desarrollen selectivamente en la Parte I la PESC, la PESD y el ELSJ. ¿Por qué se colaron en esta Parte I? Porque hasta ahora eran materia de cooperación intergubernamental, eran pilares separados y metodológicamente distintos. Pero al desaparecer los pilares, tiene sólo un limitado sentido dedicarles preceptos complejos y farragosos para desarrollarlas en la Parte I. De los arts. I-40 a I-42, si hubiera que mantenerlos en la nave capitana, los reduciría a los apartados 1 y 2 del art. I-40; apartados 1 a 3 y 7 (cláusula de defensa de mutua) del art. I-41; y el apartado 1 del art. 42 (readaptado su incomprensible

letra a).

La cláusula de solidaridad se debe mantener (art. I-43). En los tiempos que corren, hay que rescatarla en todo caso.

Del larguísimo precepto sobre cooperaciones forzadas, se rescataría sólo el apart. 1 (art. I-44), pues el resto es “lastre” y se debe reubicar en el Tratado de desarrollo o general.

(G) El Título VI se mantendría por su pedagogía política –con ciertos cambios, por ejemplo, eliminando los preceptos relativo al Defensor del Pueblo y a la protección de datos de carácter personal) por estar reiterados en la Carta (art. I-49 y II-103; art. I-51 y II-68)–.

Este Título sobre la *vida democrática de la Unión*, aunque en sí no tenga novedades de fondo pues tales principios políticos ya regían el sistema (algún diálogo social había, las normas y prácticas en materia de transparencia están muy avanzadas –a años luz de algunos Estados miembros como España–, etc.), su forma y sistemática son un valor en sí mismo (art. I-45 a I-52).

Su *novedad* absoluta es la iniciativa ciudadana del art. I-47.4, cuyo salvamento lo merece más por su simbolismo que por cualquier razón profunda ligada al principio democrático. Y, dado el *contexto* del rechazo al Tratado Constitucional, convendría reforzar el precepto sobre los interlocutores sociales y diálogo social con mayores y más precisos compromisos (art. I-48).

Dado que la participación de los Parlamentos nacionales se regula en el Protocolo 2 anexo al Tratado Constitucional, la salvaría para el Tratado Fundamental y en este Título el mecanismo de *alerta temprana* en su dimensión política y jurisdiccional.

(H) El Título VII sobre las *Finanzas* me ha parecido siempre muy ajustado y conciso. Poco más se puede comprimir. Desde el punto de vista del rescate selectivo su novedad fundamental es la participación igualitaria del Parlamento en la adopción del presupuesto, es decir, en todos los gastos en igualdad con el Consejo.

(I) El Título VIII sobre la política de vecindad es comedido y adecuado. No tiene novedades sobre la práctica política externa de la UE actualmente. Es sólo un marco jurídico-político específico. En el Tratado fundamental debe permanecer.

(J) Del Título IX sobre la pertenencia se debe conservar el art. I-58 sobre los requisitos de la adhesión; dado que su ap. 1 coincide con el art. I-1.2, se puede suprimir en éste para aligerar el futuro texto.

En cambio, el art. I-59 sobre las *sanciones* a los

Estados miembros debe ser reducido a sus dos primeros apartados; el resto de apartados deben ir al Tratado General.

El precepto sobre la *retirada* (art. I-60) deberá rescatarse en todo caso; quizá los apartados 4 y 5 pudieran llevarse al Tratado General a fin de aligerar siempre que se pueda el Fundamental.

(K) ¿Qué hacer con la Carta de los Derechos Fundamentales?

Es obvio que la Carta se ha venido erigiendo en todo un símbolo de los nuevos tiempos políticos de la integración y que, en modo alguno, se puede perder entre los tecnicismos y casuística de un Tratado General.

Una primera opción, que coincide plenamente con el espíritu del Grupo de Trabajo II de la Convención, es que ese Texto debe tener un carácter vinculante formal, es decir, debe formar parte de un Tratado internacional.

El siguiente paso es su ubicación como texto convencional; lo deseable es que, por su carácter básico y por su simbolismo, forme parte del Tratado Marco, incrustándola como Título II (referido a “De los derechos fundamentales y de la ciudadanía de la Unión”). Si esto fuese así y es lo deseable, cabe entonces readaptar –casi eliminar– los arts. I-9 y I-10 del Título II sobre derechos fundamentales y ciudadanía: sólo habría que rescatar los aps. 2 y 3 del art. I-9. El resto ya no serían necesarios, pues en ese Título II es dónde habría que ubicar la Carta y ya no habría que volver a repetir los derechos de ciudadanía que el art. I-10 sintetiza; nos ahorramos dos artículos aunque, claro, ¡añadimos 54! Pero puede merecer la pena...

Lo que más puede doler a algunos es qué hacer con el Preámbulo de la Carta si se inserta como Título II del Tratado Marco. Cierto. Pero como el Preámbulo del Tratado Constitucional no es precisamente estético, ni literario, ni sencillo y buena parte del mismo es puro lastre, y como el tratado fundamental ya no será exactamente el de la Convención, cabe escoger selectivamente lo mejor de ambos Preámbulos, a sabiendas que el de la Carta tiene cierta estética y es equilibrado. Desde luego, los tres primeros párrafos y el sexto del Preámbulo de la Carta deben ser rescatados. Del Preámbulo del Tratado Constitucional sólo salvaría los párrafos primero, segundo y quinto.

Al insertar la Carta en el Título II, el Tratado Fundamental o Marco no pasaría de un centenar de preceptos y nada largos, dado que amortizaríamos algunos preceptos de la Parte I eliminados o reenviados al Tratado General (la actual parte III o Tratado CE).

Si la Carta no se insertase, sino que se adicionase como Parte II del Tratado marco, no se alteraría el volumen del futuro Tratado respecto de la opción anterior; permitiría conservar plenamente su preámbulo, aunque siempre será extraño un Tratado con dos Partes

*Frente a los maximalismos, frente a quienes creen irrazonablemente que hasta ahora no ha habido integración y que la unidad europea no comenzará hasta la aprobación del Tratado Constitucional, tiene que haber alternativas. Tampoco hay que precipitarse en anunciar o predecir la muerte del Tratado Constitucional*

que tienen su propio preámbulo.

Una tercera opción, que no es de nuestro agrado, permitiría, manteniendo su texto, adoptarla como Tratado separado; lo que en modo alguno estaría justificado ni clarificaría el complejo sistema de Tratados, con un Tratado Fundamental, un Tratado Carta, un Tratado General con las políticas, un Tratado Euratom...

(L) De la Parte IV habría que rescatar varios preceptos para que la maquinaria de la nave pudiera funcionar sin estridencias ni sobresaltos jurídicos, a la par que introducir nuevos artículos a la vista de la selección y de la nueva estructura que se escoja.

En primer lugar, habría que precisar que la entrada en vigor del Tratado Fundamental o Marco estaría condicionada a la entrada en vigor del Tratado General; no son dos Tratados con vigencia separada. Para marcar su carácter fundamental y con ello la imposibilidad de que el Tratado General falseara o contradijera lo establecido en el Tratado Fundamental se recurriría a la previsión del art. 30.2 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de modo que en caso de contradicción o incompatibilidad prevalecería el Tratado Fundamental.

A continuación, se establecerá que la entrada en vigor de ambos Tratados conllevará la derogación de los Tratados anteriores, por lo que habrá que mantener y readaptar los arts. IV-437, 438 y 440. Los arts. 443, 444, 445, 446, 447 y 448 sobre las revisiones, duración, ratificación y textos auténticos, se mantendrán –con alguna adaptación en su redacción– en el Tratado Fundamental, y ya no reaparecerán en el Tratado General o detallado por ser un desarrollo del principal.

Por el contrario, los arts. 439 (disposiciones transitorias), 441 (ámbito de aplicación territorial) y 442 (Protocolos y anexos) se reconducirán hacia el Tratado General, pues tales Protocolos y Declaraciones se anexarían al mismo.

(M) El lector habrá observado que aparentemente nos saltamos la Parte III, aunque es muy nombrada, pues a ella reenviamos todas las normas técnicas, materiales y de desarrollo institucional. Sin duda, la actual Parte III (para entendernos, el Tratado de la Comunidad Europea) es el núcleo duro, son las políticas concretas, son la yema del sistema, frente a la estructura jurídico-política.

Tratado Fundamental y Tratado General, por seguir con esta terminología convenida, forman una unidad y son interdependientes, si bien la prevalencia del Tratado Fundamental, por su carácter básico, debe quedar establecida para dilucidar cualquier divergencia de interpretación.

Es cierto que la Convención sobre el futuro de Europa no quiso (o no pudo o no le dejaron) entrar en el debate y reactualización de las políticas materiales. Y mientras que disponemos de un “contenedor” o estructura jurídico-política actualizada para el siglo XXI, su “contenido” no está plenamente actualizado.

Frente a los maximalismos, frente a quienes creen irrazonablemente que hasta ahora no ha habido integración y que la unidad europea no comenzará hasta la aprobación del Tratado Constitucional, tiene que haber alternativas. Tampoco hay que precipitarse en anunciar o predecir la muerte del Tratado Constitucional, pues como recordara Iñigo Méndez de Vigo, parafraseando los versos del Don Juan de Zorrilla, “los muertos que vos matasteis gozan de buena salud” (The Financial Times, 30/IX/2005, p. 23).

Mientras tanto, *en attendant* el “mayo” francés.

## Conclusiones

Hay soluciones pragmáticas que permitirían abordar el rescate de las principales aportaciones de fondo y forma del Tratado Constitucional a fin de encarar los retos de la nueva etapa de la Unión Europea a 27 respetando el probado axioma de la ampliación más la profundización.

**Araceli Mangas Martín**

*Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca*

Con la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia culminó una larga lucha reivindicativa y de consignas del partido de Gobierno en relación a los recursos naturales. La firma de nuevos Contratos de Operación con las empresas petroleras demostró el pragmatismo y la flexibilidad con los que puede negociar las medidas de la nacionalización así como el grado de influencia que ha alcanzado Hugo Chávez sobre el Gobierno boliviano.

## Resumen

El descubrimiento de apreciables reservas de gas natural en la década de 1990 ha sido un factor preponderante para cambiar la realidad política de Bolivia, al despertar un fuerte sentimiento nacionalista traducido en la repulsa al modelo económico, a las elites políticas y a las empresas petroleras. El resurgimiento nacionalista y estatista agudizó la inestabilidad política, modificó la legislación del sector y posibilitó la llegada al poder del Movimiento al Socialismo (MAS), partido político del presidente Morales. El Gobierno del MAS, en cumplimiento de su programa, nacionalizó los hidrocarburos, otorgó a la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) la dirección y control de todas las operaciones petroleras y conminó a las empresas del sector a negociar contratos adecuados a la nueva legislación.

## Análisis

La mejor consigna para llegar al poder

La nacionalización de los hidrocarburos, dictada mediante Decreto Supremo 28701 de 1 de mayo de 2006 es parte de las reacciones contra el modelo neoliberal privatizador vigente en la década de 1990, que marginó al Estado de toda participación en las operaciones petroleras y desmanteló las empresas públicas, y también contra las elites políticas corruptas que lo implementaron. Si bien este modelo significó una ruptura de los equilibrios existentes entre participación estatal y participación privada, las perspectivas de volver a un estatismo altamente ideologizado, como el planteado por el citado Decreto, podía implicar un nuevo desequilibrio, que concentre en el Estado las actividades económicas, aumente las inseguridades para

# La situación energética en Bolivia

*El Gobierno del MAS, en cumplimiento de su programa, nacionalizó los hidrocarburos, otorgó a la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) la dirección y control de todas las operaciones petroleras y conminó a las empresas del sector a negociar contratos adecuados a la nueva legislación.*

**Hugo del Granado Cosío**

las inversiones y contribuya a un mayor rezago en el desarrollo económico.

La defensa de los recursos hidrocarburíferos, por su amplitud y versatilidad, fue una excelente consigna de lucha para capitalizar el descontento. La hábil conducción de la repulsa social de los primeros años del milenio se concretó primero en obstaculizar y luego en rechazar el proyecto de exportación de gas natural como gas licuado o LNG (*liquefied natural gas*), concebido por Pacific LNG, un consorcio formado por Repsol, BG y Panamerican Energy para explotar el campo Margarita y abastecer a los mercados de América del Norte. La memoria histórica del despojo de la condición marítima de Bolivia por Chile enfervorizó a las masas, que en violentas movilizaciones impidieron llegar a acuerdos para construir la planta de licuefacción y el gasoducto en territorio chileno. Después del rechazo al proyecto LNG, sustituido por proyectos de terceros países, siguió el cambio de la ley de hidrocarburos y finalmente su nacionalización. La inestabilidad política de los últimos cuatro años provocó el cambio de tres Gobiernos constitucionales, la postergación de todos los proyectos de monetización de las reservas y la destrucción de la frágil institucionalidad de las entidades técnicas del ramo. La plataforma política de defensa de los recursos naturales se radicalizó rápidamente y llevó al Gobierno a sus principales protagonistas, con mayoría absoluta en las elecciones de diciembre de 2005.

La nacionalización de los hidrocarburos, pese a la espectacularidad de su lanzamiento, es sólo una repetición de los contenidos de la Ley de Hidrocarburos 3.058, con excepción de dos medidas nuevas:

(1) La creación de una participación adicional para YPFB, durante el período transitorio de 180 días, del 32% del valor de la producción sobre los campos que en 2005 hubiesen producido más de 100 millones de pies cúbicos diarios de gas. De esta manera, el Estado gravó con el

82% a los dos únicos campos que cumplían el requisito señalado, San Alberto y San Antonio, ambos operados por Petrobrás en sociedad con Repsol (50%), dueña de la empresa capitalizada Andina, y con la francesa Total (15%).

(2) La nacionalización del 50% más uno de las acciones de las empresas surgidas de los procesos de capitalización y privatización. Esta medida fue ejecutada parcialmente en las empresas capitalizadas Andina y Chaco (subsidiarias de Repsol y BP respectivamente) y Transredes (sociedad de Ashmore –sucesora de Enron– y Shell), transfiriendo las acciones, administradas en fideicomiso por dos administradoras de pensiones (Futuro de Bolivia, de capital suizo, y Previsión BBVA, de capital español), a favor de YPF, mediante otro Decreto Supremo. De esta manera, YPF es el nuevo propietario del 48% de las acciones de Chaco y Andina y del 37% de Transredes. Actualmente el Gobierno se encuentra negociando la transferencia de las fracciones necesarias para alcanzar la mayoría absoluta. Las mayores dificultades se concentrarían en Transredes, porque necesita más del 13% de las acciones. Los financiamientos a los proyectos de Transredes han sido congelados debido al cambio de su composición accionarial, ocasionando el colapso del transporte y el consiguiente racionamiento de gas a las ciudades de La Paz y Tarija, departamento donde se encuentran las mayores reservas del país. Por estas razones, el presidente Morales, en una visita a Holanda la última semana de noviembre, solicitó directamente al CEO de Shell la transferencia de sus acciones a YPF.

---

*La nacionalización ha dejado de ser tal en términos estrictos: se ha reducido a producir una nueva forma de contratos y a la compra mayoritaria de acciones a empresas de administración privada, aunque políticamente cumplió los fines buscados y al mismo tiempo aseguró la estabilidad económica del Gobierno*

---

Las negociaciones para obtener participaciones mayoritarias en las empresas resultantes de la privatización, Petrobrás Bolivia de Refinación (PBR), actual propietaria de las refinerías y la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLHB), de capitales peruanos (40%) y alemanes (60%), propietaria de los poliductos y las plantas de almacenaje, aún no tienen resultados concretos. Petrobrás ha manifestado su interés por permanecer en el negocio de refino siempre

que pueda mantener el control técnico y administrativo; de lo contrario, preferiría vender el 100% de sus acciones. De aceptarse este planeamiento, quedaría por negociar el monto y la forma de pago de las refinerías. Por su parte, CLHB habría manifestado una posición similar a la de PBR.

Desde antes de la nacionalización el Gobierno sostiene una complicada negociación con Petrobrás para revisar, fuera del marco acordado en el Contrato de 1996, los precios del gas exportado a Brasil. Según el Gobierno, los precios que paga Brasil están por debajo del mercado. La tensión en las relaciones causada por la solicitud boliviana se agravó con acusaciones a Petrobrás de trabar el desarrollo del Mutún (el mayor proyecto siderúrgico de Bolivia), al negarle el suministro de gas y de operar ilegalmente en Bolivia. Las tensiones derivaron en la decisión de Petrobrás de suspender sus inversiones en Bolivia y después de la nacionalización, de congelar los volúmenes de compra de gas boliviano y buscar fuentes alternativas de aprovisionamiento.

El Decreto de nacionalización ratificó los preceptos de la Ley 3.058 de dar un plazo de 180 días a las empresas (28/X/2006) para firmar nuevos contratos en el *upstream* y de efectuar auditorías a todos los campos para establecer los montos invertidos, su rentabilidad, sus costes de producción y las amortizaciones efectuadas hasta el 1 de mayo. Las negociaciones con las petroleras concluyeron con la firma de nuevos contratos de operación.

Del conjunto de empresas petroleras radicadas en Bolivia se diferencian nítidamente las condiciones operativas de Petrobrás y Repsol. Petrobras porque su presencia es integral tanto en el *upstream* como en el *downstream* y Repsol porque es dueña de Andina, empresa capitalizada con el 50% de los campos operados anteriormente por YPF. Petrobrás y Repsol son además socias en los mayores campos gasíferos.

Por las características señaladas, Petrobrás y Repsol, con el respaldo de sus respectivos Gobiernos, fueron las primeras en negociar sus contratos. Repsol y BBVA contaron con el apoyo del secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León, designado por España como interlocutor ante el Gobierno boliviano para participar en las negociaciones. Posteriormente llegó a Bolivia una comisión de alto nivel y en agosto la vicepresidenta Fernández de la Vega. El apoyo del Gobierno español a sus empresas se hizo evidente en momentos de crisis, como cuando fueron apresados los ejecutivos de Repsol o allanadas sus oficinas centrales, donde manifestó su reclamo y preocupación desde sus más altos niveles. El Gobierno brasileño, por su parte, envió en reitera-

das oportunidades a su ministro de Minas y Energía y el presidente Lula expresó su apoyo a los negociadores de Petrobrás con firmeza creciente, alimentada por la campaña electoral. El Gobierno de Morales diferenció claramente las negociaciones con Brasil, procurando llevarlas al plano político, argumentando la afinidad con el Gobierno de Lula. Esta inclinación molestó a Petrobrás y puso a Lula en una posición incómoda, porque sus electores lo acusaron de debilidad ante la agresividad boliviana.

#### *El nuevo rumbo de la nacionalización*

**E**l 27 y 28 de octubre, YPFB firmó nuevos contratos de exploración y explotación con todas las empresas petroleras que operan en Bolivia. Esto ha sido visto como un éxito rotundo del decreto de nacionalización en el upstream, ya que recupera la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo, eleva la participación del Estado sobre el 50% de la producción para la mayoría de los campos e introduce límites y controles estatales a los gastos y a las operaciones de las compañías en todas sus fases de ejecución. El resultado de la nacionalización se tradujo en la decisión unánime de las empresas de permanecer en Bolivia bajo las nuevas condiciones.

La política petrolera del Gobierno tomó un rumbo de mayor flexibilidad y menor ideologización desde la segunda quincena de septiembre, después del cambio de autoridades del sector, cuyo primer resultado fue la firma del contrato de venta de gas a Argentina, que abrió un nuevo mercado de 27,7 millones m<sup>3</sup>/día por 20 años. Este contrato dinamizará las inversiones, inicialmente estimadas en 2.000 millones de dólares en el desarrollo de campos y 1.200 millones en la construcción del nuevo gasoducto. La firma de este contrato alentó la permanencia de las empresas en Bolivia, especialmente Repsol, operadora del campo Margarita, del cual provendría el gas de exportación. El segundo resultado fue la firma de los 12 contratos citados, que han cambiado la forma y el fondo de la nacionalización de una visión expulsora y confiscatoria a una migración o adecuación de los contratos al nuevo marco legal. Estos contratos asegurarían además inversiones en exploración de 3.514 millones de dólares en 2007-2010. De cumplirse estos pronósticos, se produciría un punto de inflexión en materia de inversiones petroleras.

Se debe anotar que tanto la inestabilidad política de los últimos años como el duro decreto de nacionalización produjeron una drástica reducción de las inversiones. Según la Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH), las inversiones petroleras, para citar sólo las del último año, bajaron de 600 millo-

nes de dólares en 2005 a sólo 100 millones en 2006. Estos dos resultados son fruto de un cambio de la visión política del MAS sobre el sector. El MAS se oponía a la exportación de materias primas, priorizaba la industrialización del gas, buscaba prescindir de la participación de las transnacionales petroleras y no consideraba importante ofrecer seguridad jurídica a los inversores. La realidad ha demostrado al Gobierno que la falta de inversiones en el upstream ponía en riesgo el cumplimiento de los contratos de exportación de gas e incluso el abastecimiento del mercado doméstico de menos de 5 millones de m<sup>3</sup>/día. También percibió que sin abundantes recursos económicos frescos arriesgaba la ejecución de su programa de cambios estructurales de largo aliento. Así, la nacionalización ha dejado de ser tal en términos estrictos: se ha reducido a producir una nueva forma de contratos y a la compra mayoritaria de acciones a empresas de administración privada, aunque políticamente cumplió los fines buscados y al mismo tiempo aseguró la estabilidad económica del Gobierno.

---

*El futuro desarrollo del sector energético, particularmente el de los hidrocarburos, dependerá de minimizar incertidumbres y dar señales de mayor seguridad jurídica a los inversores*

---

La firma de los 12 contratos, entre ellos los de Repsol y Petrobrás, dio lugar a muestras de alivio y satisfacción de las partes, como se constata en las declaraciones recogidas en la prensa. El ministro de Energía de Brasil declaró que “es un buen negocio quedarse en Bolivia” y el secretario de Estado español, Bernardino León, declaró: “Vamos a invertir en los próximos años una cantidad similar (1.000 millones de dólares) para asegurar, fundamentalmente el cumplimiento (del suministro) con Argentina”. Por su parte, el presidente de Repsol señaló que el impacto de los contratos “será positivo porque permitirá inversiones con la seguridad jurídica necesaria que pone en valor los activos que ahora tenemos”. Declaraciones en el mismo sentido fueron formuladas por Pedro Mejía, secretario de Turismo y Comercio de España.

El presidente Morales, dijo a su vez que: “ésta es una forma de dar buen uso a los recursos naturales. Hacía números y compartía los cálculos: de aquí a cuatro años, sólo de los hidrocarburos estarán ingresando recursos por más de 4.000 millones de dólares. De esta manera, vamos a resolver los problemas eco-

---

*Otro aspecto que tiene que ver con las perspectivas del desarrollo energético de Bolivia es la afinidad política de los Gobiernos de Bolivia y Venezuela, que ha dado lugar a la firma de cinco convenios en el rubro de hidrocarburos. Los cinco proyectan el desarrollo de actividades entre YPFB y PdVSA*

---

nómicos y sociales”. En rigor, el monto citado correspondería al conjunto de las actividades del sector, incluyendo los contratos de exportación de gas a Brasil y Argentina, cuando éste último haya alcanzado el volumen máximo acordado. Asimismo, el presidente garantizó seguridad jurídica a las compañías: “A todas las empresas les digo que no duden del compromiso para respetar los contratos. Les daremos seguridad jurídica como siempre reclamaron”. Todas estas declaraciones evidencian la satisfacción que mostraron las partes y muestran un auspicioso escenario para el desarrollo del sector basado en nuevas reglas mutuamente aceptadas.

En los contratos de operación firmados se deben resaltar las siguientes características:

- Los plazos de los contratos son variables. Para los grandes campos, como San Alberto y San Antonio, operados por Petrobrás, tienen una vigencia de 30 años, mientras que Margarita, operado por Repsol, la tiene de 24 años. Para los campos pequeños, como los operados por Petrobrás Energía (Colpa y Caranda), el plazo es de 22 años, y para los operados por Vintage (Porvenir y Chaco), de 10 años.
- El Estado reconocerá a las empresas un porcentaje máximo del valor de la producción neta como costes recuperables. Este porcentaje es variable para cada contrato y tan flexible que incluso subvenciona las operaciones de los campos pequeños. Mediante anexo a los contratos se establecen las definiciones de costes recuperables para cada una de las actividades a desarrollar.
- El cálculo del porcentaje de distribución de la producción neta entre YPFB y la empresa, después de descontados los costes recuperables, está sujeto a un procedimiento matemático, establecido en otro anexo, dependiente de variables como el volumen de la producción en el punto de fiscalización, el nivel de inversión y la depreciación de las inversiones. El ministro de Hidrocarburos aseveró que la participación promedio del Estado será del 70% del valor de la producción.
- Los costes y la retribución serán pagados directamente a las petroleras por terceras empresas con

las que YPFB haya firmado contratos de comercialización de la producción.

- Las inversiones ejecutadas y amortizadas por las empresas hasta el 1 de mayo de 2006 serán conciliadas con los resultados de las auditorías y consignadas en el último anexo de los contratos (Anexo G).

El futuro desarrollo del sector energético, particularmente el de los hidrocarburos, dependerá de minimizar incertidumbres y dar señales de mayor seguridad jurídica a los inversores. Ni YPFB ni la empresa estatal de electricidad ENDE tienen la capacidad de ejecutar las grandes inversiones que requiere el desarrollo de la industria energética en Bolivia. La seguridad jurídica se vería acrecentada si se fortalecieran las entidades del sector y particularmente la reguladora, con el propósito de que éstas se constituyan en interlocutores válidos con las empresas y los inversores. De darse estas condiciones se pondrían en marcha nuevos proyectos de monetización de reservas, como los de exportación de gas a Chile, la instalación de plantas generadoras de electricidad, los proyectos de industrialización, entre los que se cuentan los fertilizantes, el polo petroquímico en la frontera con Brasil, la conversión de gas a líquidos, la ampliación de la infraestructura interna de transporte y la reinserción de Bolivia en los mercados internacionales. Se recuperaría además la cualidad boliviana de ser proveedor confiable de gas en el Cono Sur.

#### *PdVSA en el Cono Sur*

Otro aspecto que tiene que ver con las perspectivas del desarrollo energético de Bolivia es la afinidad política de los Gobiernos de Bolivia y Venezuela, que ha dado lugar a la firma de cinco convenios en el rubro de hidrocarburos. Los cinco proyectan el desarrollo de actividades entre YPFB y PdVSA, que van desde la organización de empresas mixtas entre ambas para operar cadenas de estaciones de servicio, instalar plantas de separación de licuables del gas natural y de industrialización para producir productos petroquímicos, el suministro de 200.000 barriles mensuales de diesel en condiciones preferenciales para abastecer el deficitario mercado interno, hasta labores conjuntas en exploración y explotación. A mediados del mes de diciembre, los presidentes Morales y Chávez deberían inaugurar los trabajos de la primera planta de separación de licuables en el sur de Bolivia.

La inversión total de PdVSA en Bolivia llegaría a 1.500 millones de dólares, la mayor parte de la cual se ejecutaría en dos años y medio. El firme apoyo del presidente Chávez a la política petrolera boliviana se ha demostrado en todos los foros internacionales, ma-

nifestando incluso su decisión de aportar aquellas inversiones que no efectuaran las empresas privadas para el desarrollo energético de Bolivia. El apoyo y la experiencia venezolana han sido factores influyentes en el éxito de las negociaciones que sostuvo el Gobierno boliviano con las empresas petroleras para asegurar recursos sostenibles que financien los cambios sociales y políticos propuestos en su programa.

Se debe considerar también que los intereses venezolanos van más allá de la cooperación e integración energética con Bolivia. Los intereses geopolíticos del presidente Chávez están dirigidos a utilizar su potencial petrolero para disputar el liderazgo latinoamericano, desplazando a Brasil en América del Sur y a México en América Central. Con este fin ha propiciado la creación de Petroandina y Petrocaribe respectivamente, efectúa suministros de petróleo en condiciones preferenciales y ha formulado el ambicioso proyecto “Gasoducto del Sur”, que alteraría el balance energético del Cono Sur. En la visión venezolana a largo plazo, Bolivia es un punto importantísimo de apoyo.

## Conclusiones

El descubrimiento de grandes reservas de gas hizo más evidente las carencias y errores del modelo económico privatizador de la década de 1990 y desató un período de aguda inestabilidad social y política que aún no ha sido superado. La inestabilidad e inseguridad imposibilitaron la explotación sostenible de las reservas y culminó con la nacionalización de los hidrocarburos.

Los nuevos contratos para la explotación del *upstream* y de exportación de gas a la Argentina, deben considerarse como un punto de inflexión en la política petrolera estatista del Gobierno, marcado por la desideologización y flexibilidad. La firma de los contratos aseguraría al Gobierno inversiones y liquidez para ejecutar sus planes de cambio en las estructuras sociales y políticas de Bolivia. Este viraje hubiera sido poco probable sin la influencia del Gobierno venezolano.

**Hugo del Granado Cosío**

*Ingeniero químico y petroquímico. Consultor de  
HGC Consultores.*

# Documentos de trabajo y libros publicados

## Documentos de trabajo publicados en febrero

### La incorporación de las mujeres a las Fuerzas Armadas: el caso español y su percepción pública en perspectiva comparada (DT)

Angustias Hombrados, José A. Olmeda, Consuelo del Val  
(22/02/2007)

### Democracia italiana y terrorismo internacional: ¿quién vencerá el desafío? (DT)

Luigi Bonanate  
(20/02/2007)

### ¿Es coherente España con el desarrollo de Senegal?

Iliana Olivie  
(19/02/2007)

## Libros publicados recientemente

### La Imagen de España en China

Coordinador: *Javier Noya*

Editado por: *Real Instituto Elcano, enero de 2007*

En 2006, con el objetivo de reunir datos sobre la imagen de España en China, el Real Instituto Elcano, el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), la Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior (SEACEX), la Sociedad General de Autores (SGAE)-Fundación Autor, la Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales (SEEI) y Turespaña, decidieron realizar conjuntamente, con la colaboración del Instituto Cervantes, un estudio en profundidad, que ha sido dirigido por Javier Noya, investigador principal de Imagen Exterior de España y Opinión Pública del Real Instituto Elcano. Este libro pretende contribuir a potenciar la presencia de España en China en la medida en que el conocimiento de nuestra imagen pueda orientar las acciones destinadas a mejorarla.

### Relaciones económicas bilaterales entre Corea y España: una oportunidad para crecer conjuntamente

Coordinador: *Álvaro Hidalgo Vega, Universidad de Castilla - La Mancha*

Editado por: *Real Instituto Elcano, enero de 2007*

El libro pretende abordar las relaciones económicas bilaterales entre ambos países, analizando las relaciones comerciales y de inversión, así como las posibilidades de cooperación mutua a través de la ejecución de proyectos de forma conjunta. Esta publicación es el resultado de un esfuerzo conjunto realizado por la Embajada de la República de Corea en España y el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

### 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 de 2007.*

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".

### El 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, ICADE-Universidad Pontificia de Comillas. Con la colaboración de: Aurora García Domonte, Profesor propio agregado, ICADE-Universidad Pontificia de Comillas*

Editado por: *Real Instituto Elcano, diciembre de 2006.*

El objetivo de la segunda versión del Índice Elcano sigue siendo el mismo que en la primera: 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 analizar algunas de las implicaciones de las mismas para los varios agentes españoles.



# ARIs y materiales de interés

## ARI publicados en febrero

### **Bangladesh: el estado de emergencia y la incertidumbre sobre los próximos comicios**

*Antía Mato Bouzas*  
(19/02/2007)

### **De salvar a Europa a marcar el paso: la Presidencia alemana de la UE**

*Martin Koopman*  
(15/02/2007)

### **Bulgaria y Rumanía en la UE: ¿fin de la carrera o aún más obstáculos por delante?**

*Svetlozar A. Andreev*  
(15/02/2007)

### **Movimientos fundamentalistas: concepto y estructura**

*Alejandro V. Lorca Corróns y Martin Jerch*  
(15/02/2007)

### **Costa Rica: cada día más cerca de Centroamérica**

*Jaime Ordóñez*  
(14/02/2007)

### **El Irak post Saddam: una amenaza creciente para Oriente Medio**

*Haizam Amirah Fernández*  
(13/02/2007)

### **La amenaza del activismo terrorista del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) argelino**

*Carlos Echeverría Jesús*  
(13/02/2007)

### **Avances en el control de fronteras: cooperación, información y tecnología**

*Rut Bermejo*  
(13/02/2007)

### **El rescate del Tratado Constitucional: ¿qué y cómo se puede salvar?**

*Araceli Mangas*  
(12/02/2007)

### **Tiempo de aniversario, tiempo de trincheras, riesgo de ruptura**

*José Ignacio Torreblanca*  
(12/02/2007)

### **Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (I): el resurgimiento del nacionalismo energético**

*Paul Isbell*  
(9/02/2007)

### **Hacia la modernización de la Defensa Nacional: el caso de Chile (ARI)**

*Marina Malamud*  
(6/02/2007)

### **Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (II): el pillaje de PdVSA y la amenaza a su nivel de producción**

*Paul Isbell*  
(12/02/2007)

### **La situación energética en Bolivia**

*Hugo del Granado*  
(7/02/2007)

### **Croacia: la UE negocia con microscopio**

*Miguel Ángel Benedicto*  
(6/02/2007)

## Materiales de interés

### **Comisión Europea-Libro Verde: La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión en los terceros países**

Los ciudadanos de la Unión realizan aproximadamente 180 millones de viajes fuera de la Unión Europea cada año y la mitad de los residentes en la Unión piensan viajar a un tercer país en los próximos tres años. Con el fin de examinar las posibles vías para reforzar la protección de estos ciudadanos, la Comisión Europea aprobó, en noviembre de 2006, un Libro Verde dedicado a la protección diplomática y consular en terceros países en el que aborda una amplia gama de cuestiones y proponen diversas líneas de actuación en caso de emergencia.

### **ASEAN – Declaración de Cebú sobre la Seguridad Energética en el Asia Oriental**

Declaración final de la II Cumbre de la Comunidad de Asia Oriental, celebrada en la isla filipina de Cebú el 15 de enero de 2007, y adoptada por los 10 países miembros de la ASEAN, China, Japón, Corea del Sur, India, Australia y Nueva Zelanda. El documento podría ayudar a configurar una política regional energética común, y entre sus puntos incluye el mejoramiento de la eficiencia en el uso de la energía y la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles, al tiempo que se exhorta a los países a ampliar los sistemas de energía renovable y la producción de biocombustibles.

### **The Congressional Research Service Report for Congress - Energy Efficiency and Renewable Energy Legislation in the 110th Congress**

Informe que revisa el estado de la eficiencia de la energía y la legislación sobre energía renovable adoptada por el Congreso de los Estados Unidos durante la 110 legislatura, cuyo máximo exponente es la "Clean Energy Act" aprobada en enero de 2007. El documento propone la revisión de de la política sobre el gas natural para reducir la dependencia norteamericana del petróleo de terceros países.

### **Brookings Institution - State of the Struggle. Report on the Battle against Global Terrorism**

Libro publicado recientemente por el prestigioso think tank estadounidense Brookings Institution sobre el estado de la lucha contra el terrorismo global, en el que han participado renombrados especialistas en la materia de todo el mundo, entre ellos Fernando Reinares, investigador principal de Terrorismo Internacional y Director del Programa de Terrorismo Global del Real Instituto Elcano

# Actividades realizadas en el mes de febrero y próximas actividades

## Actividades realizadas en febrero

22/02/2007

### Desayuno con diputados británicos

El instituto recibió la visita de Bernard Jenkin y Brian Jenkins, miembros del Comité de Defensa de la Cámara de los Comunes, para hablar sobre el futuro de la OTAN y la defensa europea.



19/02/2007

### Caucus de amistad España-Estados Unidos

Con motivo de la visita a Madrid, organizada por la Fundación Carolina, de los Jefes de Gabinete de diversos congresistas estadounidenses que conforman el caucus de amistad España-Estados Unidos, el Instituto Elcano organizó una reunión con sus investigadores.



15/02/2007

### Desayuno de trabajo con Alberto R. Coll

El Real Instituto Elcano recibió a Alberto R. Coll, profesor de Derecho, DePaul University quien habló sobre “La estrategia y política exterior global estadounidense”.



15/02/2007:

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

Lugar: Auditorio BBVA

Organización: Real Instituto Elcano

Se presentó el séptimo informe Elcano, “II Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española: una perspectiva comparada con Alemania y EEUU”, coordinado por Paul Isbell, investigador principal de Economía y Comercio Internacional, Real Instituto Elcano, y Alfredo Arahuetes, profesor propio agregado, ICADE-Universidad Pontificia de Comillas.



14/02/2007

### Reunión con Rolf Ekéus

El Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE visitó el instituto para celebrar una reunión de trabajo.



12/02/2007:

### Presentación de "La imagen de España en China"

Lugar: Círculo de Bellas Artes

Organización: Real Instituto Elcano

Se presentó el libro "La imagen de España en China" de Javier Noya, investigador principal de Imagen Exterior de España y Opinión Pública del Real Instituto Elcano, con las intervenciones de Gustavo Suárez Pertierra, Presidente del Real Instituto Elcano; Mario Buisán, Director General de Información e Inversiones del ICEX; Carmen Cerdeira, Presidenta de SEACEX; Eduardo Bautista, Presidente del Consejo de Administración de la SGAE; Javier Conde, Presidente de la SEEI; Félix Larrosa, Director General de Turespaña; César Antonio Molina, Director del Instituto Cervantes; José Eugenio Salarich, Director General de Política Exterior para Asia y Pacífico, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; y Javier Noya.



## Próximas actividades

2 de marzo de 2007

### Presentación en España del Arab Human Development Report 2005 (Towards the Rise of Women in the Arab World)

Lugar: Fundación Lázaro Galdiano (Madrid), 12:30 horas

Organización: Real Instituto Elcano

Con la participación de Bernardino León, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores; Amat Al Alim Alsoswa, directora de la Dirección Regional para los Estados Árabes del PNUD; Dolors Bramon, profesora de Estudios Árabes e Islámicos de la Universitat de Barcelona; y Gustavo Suárez Pertierra, presidente del Real Instituto Elcano.

# 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**

**la Caixa**

**Tecnalia Corporación Tecnológica**

## 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.