

## La estrategia estadounidense en Oriente Medio: luchando por evitar el fracaso

*Se avecinan desafíos para Estados Unidos con respecto a Irán, Líbano y Palestina. La suerte del declarado empeño de la Administración Bush en promover la reforma política y la democracia en Oriente Medio pende de un hilo.*

**Augustus Richard Norton**

## La encrucijada libanesa: ¿estabilidad o guerra civil en 2007?

*Líbano se encuentra una vez más en una importante encrucijada: estabilidad o guerra civil. A principios de 2007, sigue sin saberse cuál será el camino hacia el que se dirige la Tierra de los Cedros.*

**George Emile Irani**

## La lucha contra la corrupción: propuesta del Banco Mundial (ARI)

*La campaña anticorrupción que propone el documento “Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption” va más allá del plano técnico y empuja al Banco a adentrarse en las estructuras y relaciones de poder de los países.*

**Luis Martí**

## Visiones del terrorismo internacional en la opinión pública española

*En conjunto, a juzgar por los datos extraídos en las sucesivas oleadas del Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), una gran mayoría de los españoles se muestra decididamente preocupada por la amenaza que para nuestro país supone el terrorismo internacional.*

**Rut Bermejo y Fernando Reinares**

# 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



---

**La estrategia estadounidense en Oriente Medio: luchando por evitar el fracaso***Augustus Richard Norton*

En este documento se analizan tanto el laberinto al que se enfrenta EEUU en Irak como la evolución de la estrategia que está elaborando con respecto a Irán.

---

4

**La encrucijada libanesa: ¿estabilidad o guerra civil en 2007?***George Emile Irani*

Líbano se encuentra una vez más en una importante encrucijada: estabilidad o guerra civil. A principios de 2007, sigue sin saberse cuál será el camino hacia el que se dirige la Tierra de los Cedros.

---

9

**La lucha contra la corrupción: propuesta del Banco Mundial (ARI)***Luis Martí*

Pendiente de aprobación por el Comité de Desarrollo una amplia estrategia anticorrupción del Banco Mundial, en este ARI se examina el fuerte matiz político que puede adquirir la actividad del Banco cuando pretenda valorar a fondo el estado de corrupción en países miembros.

---

14

**Visiones del terrorismo internacional en la opinión pública española***Rut Bermejo y Fernando Reinares*

Se analizan las percepciones de la opinión pública española sobre la amenaza del actual terrorismo internacional, las visiones en torno a las causas de dicho fenómeno y las expectativas de que en España ocurran nuevos atentados yihadistas.

---

20

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

28

# La estrategia estadounidense en Oriente Medio: luchando por evitar el fracaso

*Es muy probable que el legado histórico de la Administración del presidente George W. Bush dependa de que Estados Unidos consiga imponer el orden en el devastado Irak y frenar las consecuencias geopolíticas derivadas en su mayor parte de la invasión anglo-estadounidense de 2003 y el período inmediatamente posterior.*

**Augustus Richard Norton**

## Tema

**A**l analizar la historia estadounidense resulta muy difícil encontrar decisiones presidenciales tan mal fundadas y contraproducentes como la de invadir y ocupar Irak en 2003. Ahora la cuestión es ver si EEUU agravará aún más su tremendo error estratégico decidiendo atacar a Irán.

## Resumen

**S**e avecinan desafíos para EEUU con respecto a Irán, así como en Líbano y Palestina. La suerte del declarado pero vacío empeño de la Administración Bush de promover la reforma política y la democracia en Oriente Medio también pende de un hilo. En este documento se analizan el laberinto al que se enfrenta EEUU en Irak así como la evolución de la estrategia que está elaborando con respecto a Irán.

## Análisis

**H**ace más de un cuarto de siglo que EEUU no se enfrenta a la posibilidad de un fracaso en política exterior en Oriente Medio de las proporciones a las que potencialmente se enfrenta hoy en día. La causa del anterior fracaso fue la caída del Sha de Irán, derrocado por la autoproclamada Revolución Islámica en 1979. La estrategia estadounidense estaba profundamente comprometida en el Irán del Sha. Algo más de un año antes de que el monarca abandonase Teherán aferrado a una caja de tierra iraní, el presidente Jimmy Carter

celebraba que Irán era una “isla de estabilidad” en medio del turbulento Oriente Medio. Durante los años posteriores, quizá incluso hasta la actualidad, la estrategia estadounidense en Oriente Medio ha venido respondiendo al reto planteado por la República Islámica de Irán, el régimen que sucedió al régimen de los Pahlevi.

En la medida en que la Administración Carter pueda considerarse culpable de la caída de su aliado, ello se debió a que fue incapaz de comprender –hasta que ya fue demasiado tarde– que el Sha se enfrentaba a graves problemas. EEUU demostró una excesiva complacencia con respecto al *statu quo*.

Los acechantes fracasos de 2007 no pueden atribuirse ni a una excesiva complacencia ni a una predilección especial por el *statu quo*. Más bien, esas dos situaciones son en gran medida el resultado directo de los intentos estadounidenses de crear una nueva realidad en Oriente Medio y alterar dicho *statu quo*. En particular, la decisión estadounidense de invadir Irak en 2003 y derrocar el régimen baazista fue un acontecimiento decisivo, posiblemente de la misma trascendencia que la revolución iraní. Es muy probable que el legado histórico de la Administración del presidente George W. Bush dependa de que EEUU consiga imponer el orden en el devastado Irak y frenar las consecuencias geopolíticas derivadas en su mayor parte de la invasión anglo-estadounidense de 2003 y el período inmediatamente posterior.

## ¿Victoria en Irak?

**L**a Administración Bush ha insistido en proyectar una imagen optimista de la situación en Irak hasta bien avanzado 2006. En noviembre de 2005, dos años y medio después de que EEUU y el Reino Unido invadieran Irak y derrocaran el régimen baazista de de Sadam Husein, la Administración Bush ofreció su plan para una “Victoria en Irak”.<sup>1</sup> El plan, desvelado en un momento de crecientes dudas sobre las políticas relativas a Irak, preveía un avance progresivo hacia la creación de un Estado modelo en Oriente Medio, tal y como se describe a continuación:

- A corto plazo: Irak progresa de forma constante por lo que respecta a la lucha contra los terroristas, la consecución de hitos políticos, la creación de instituciones democráticas y el desarrollo de sus fuerzas de seguridad.

- A medio plazo: Irak lleva la iniciativa en la lucha contra el terrorismo y mantener su propia seguridad, con un Gobierno plenamente constitucional en funcionamiento y en vías de pleno desarrollo de su potencial económico.

- A largo plazo: Irak disfruta de paz, unidad, estabilidad y seguridad, está bien integrado en la comunidad internacional y es socio de pleno derecho en la lucha global mundial contra el terrorismo.

Lamentablemente, Irak no está siguiendo el camino previsto en “Victoria en Irak” y

<sup>1</sup> [http://www.whitehouse.gov/infocus/iraq/iraq\\_strategy\\_nov2005.htm](http://www.whitehouse.gov/infocus/iraq/iraq_strategy_nov2005.htm)

probablemente tampoco lo estaba cuando se publicó el informe. Además, el Gobierno iraquí está decidido a mantener unas relaciones con Irán bastante más amigables de lo que a EEUU le gustaría. Los kurdos, que disfrutaban de una gran autonomía en el norte de Irak, siguen mostrándose formalmente comprometidos con un Irak unificado pero, de dárseles la opción de elegir entre el caos iraquí y un Kurdistan independiente, no hay demasiadas dudas de cuál sería la preferencia popular. Hasta el Mando Central estadounidense, por aquel entonces dirigido por el General John Abizaid, señaló durante las reuniones informativas celebradas en octubre de 2006 que, desde febrero de ese año, Irak se había ido adentrando progresivamente en una situación de caos. Aunque el Gobierno de Bagdad fue elegido democráticamente en enero de 2006, gran parte del poder real ni siquiera está en manos del Gobierno, sino en las de milicias y grupos insurgentes.

La lealtad sectaria es la norma en el Irak actual (pertenecer a la secta equivocada en el lugar equivocado es suficiente para que a uno le degüellen) y las perspectivas de una reconciliación en un futuro previsible son poco halagüeñas.

Tanto los miembros de la policía como los de la guardia nacional se reclutan a nivel local, lo que significa que dos tercios de todas las fuerzas de seguridad son simplemente la expresión de un sentimiento sectario y constituyen una extensión de la influencia de las milicias. La policía iraquí está en gran parte bajo la influencia de las milicias chiíes y se sabe que han participado intensamente en asesinatos políticos, secuestros y masacres de suníes.

Tan sólo el ejército iraquí, que representa aproximadamente un tercio de todas las fuerzas de seguridad, se recluta con un criterio “multisectario”. Aunque se ha avanzado en su adiestramiento y equipamiento, prácticamente todas las unidades siguen dependiendo enormemente de la ayuda de las fuerzas armadas estadounidenses.

El primer ministro, Nuri Al Maliki, se ha comprometido a hacer que la reconciliación política entre los musulmanes chiíes y suníes y la población kurda sea una de las principales prioridades de su Gobierno, pero de momento no se han producido resultados significativos. De hecho, podría decirse que las diferencias entre chiíes y suníes han aumentado, dando lugar a la proliferación de la violencia sectaria. La delincuencia está generalizada y muchos iraquíes siguen siendo vulnerables a los secuestros, los robos de coches con violencia, los allanamientos con robo y la violencia gratuita. Incluso en la zona internacional o “verde”, el Gobierno central se enfrenta a una situación de seguridad muy frágil.

En el caótico Irak actual, EEUU y sus cada vez más escasos compañeros de armas (sólo el Reino

Unido, Australia y Corea del Sur aportan una cifra igual o superior a los 1.000 soldados) se enfrentan a cuatro problemas, a menudo interrelacionados:

- Una insurgencia
- Un alto nivel de criminalidad
- Una guerra civil de carácter sectario
- Una violencia incendiaria por parte de al-Qaeda.

Los asesinatos y los actos de salvajismo sectarios han resultado particularmente difíciles de contener, por no hablar de detener, tras el atentado contra la venerada mezquita chií de al-Askari en Samarra en febrero de 2006. La violencia sectaria entre chiíes y suníes ha aumentado a un ritmo desenfrenado, cobrándose habitualmente la vida de entre 50 y 100 personas al día.

---

*Es muy probable que el legado histórico de la Administración del presidente George W. Bush dependa de que EEUU consiga imponer el orden en el devastado Irak y frenar las consecuencias geopolíticas derivadas en su mayor parte de la invasión anglo-estadounidense de 2003 y el período inmediatamente posterior*

---

En respuesta a esa violencia sectaria, entre 800.000 y 1,6 millones de iraquíes se han refugiado en países vecinos como Jordania, Siria e Irán. Se calcula que, desde febrero de 2006, unos 234.000 iraquíes han huido de sus hogares, con frecuencia para salir de aldeas y barrios mixtos y refugiarse con “los suyos”.

*El Grupo de Estudio sobre Irak.*

El tan anunciado informe del Grupo de Estudio sobre Irak (ISG, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup> se publicó el 6 de diciembre de 2006. El Grupo, copresidido por el ex secretario de Estado James Baker y el ex congresista Lee Hamilton, se creó con apoyo del Congreso en marzo de 2006 para estudiar la situación en deterioro de Irak desde “un nuevo prisma”. Aunque el informe no emplea la palabra “fracaso”, resulta imposible leerlo sin llegar a la conclusión de que EEUU estaba fracasando en prácticamente todos sus objetivos en Irak, tanto los fijados originalmente en 2003 como los enunciados en el plan “Victoria en Irak” de 2005 anteriormente citado.

El Grupo ofreció un total de 79 recomendaciones, que pueden resumirse de la siguiente manera:

- EEUU debe lanzar una nueva iniciativa diplomática para tratar de lograr un diálogo eficaz con todos los vecinos de Irak, incluidos Siria e Irán, y obtener su ayuda. La premisa explícita es que a ninguno de los Estados vecinos le beneficia una situación de caos en Irak.
- Aunque debe mantenerse la presión multilateral para detener los aparentes intentos iraníes de desarrollar

<sup>2</sup> [http://www.usip.org/isg/iraq\\_study\\_group\\_report/report/1206/index.html](http://www.usip.org/isg/iraq_study_group_report/report/1206/index.html)

capacidad para crear armas nucleares, es viable un diálogo con este país con respecto a Irak.

•Reconociendo que el conflicto árabe-israelí es un elemento clave de la política regional, el Grupo de Estudio sobre Irak recomendó que se renovaran los esfuerzos por avanzar hacia la consecución de acuerdos pacíficos entre Israel y sus vecinos Siria y Líbano y que se materializara el objetivo declarado del presidente de lograr una solución biestatal para

---

*La violencia sectaria entre chiíes y suníes ha aumentado a un ritmo desenfrenado en Irak, cobrándose habitualmente la vida de entre 50 y 100 personas al día. En respuesta a esa violencia, entre 800.000 y 1,6 millones de iraquíes se han refugiado en países vecinos como Jordania, Siria e Irán*

---

resolver las legítimas reivindicaciones tanto de israelíes como de palestinos. Al hacer esta recomendación, el Grupo invirtió la lógica defendida por la Administración Bush al invadir Irak, que dio por supuesto que un éxito estratégico en Irak facilitaría una solución al conflicto árabe-israelí, puesto que los árabes beligerantes se mostrarían más dispuestos a alcanzar un acuerdo. El Grupo defendió, a la inversa, que una iniciativa sería para resolver las diferencias entre árabes e israelíes facilitaría la cooperación árabe en Irak y reduciría también la creciente animadversión pública hacia EEUU existente no sólo en el mundo árabe sino también en el mundo musulmán en general.

•Aunque el Grupo no aprobó un calendario concreto, instó a que se acelerara el reemplazo de tropas estadounidenses por tropas iraquíes, a que se “integraran” más tropas estadounidenses en las unidades iraquíes para acelerar su adiestramiento y aumentar su eficacia operacional y a que EEUU otorgara especial importancia al proceso de reconciliación. Sin mencionar cifras concretas, en el informe se prevé una reducción significativa de las tropas de combate estadounidenses para la primavera de 2008, si bien también se indica que quizá sea necesario incrementar los efectivos militares por un breve espacio de tiempo para conseguir poner en práctica las recomendaciones.

La Administración Bush desdeñó el informe y rechazó enérgicamente la idea de que EEUU debería llevar a cabo una retirada planificada de Irak. En resumen, la Administración rechazó la idea de que había fracasado en Irak. Hasta el hábilmente equívoco ex secretario de Estado Henry A. Kissinger (asesor habitual de Bush) manifestó pocas semanas antes de que se publicara el informe del

Grupo: “No hace falta ser ningún experto para darse cuenta de que lo que estamos presenciando en Irak no tiene visos de ser una victoria”<sup>3</sup>.

Bush, decidido a conservar la posibilidad de una “victoria” en Irak, optó por una decisión que fue recibida con gran escepticismo hasta en el Pentágono y durante las deliberaciones del Grupo de Estudio sobre Irak, a saber, enviar una nueva “oleada” de tropas a Bagdad y la provincia de al-Anbar, donde se producen dos tercios de los actos de violencia en Irak. Esa “oleada” debía consistir de 21.500 soldados y marines adicionales dirigidos por un oficial estadounidense de talento, el teniente general David H. Petraeus.

Al mismo tiempo, la Administración Bush y su cada vez menor grupo de partidarios desdeñaron también la sugerencia del Grupo de que debía implicarse diplomáticamente a Siria e Irán para tratar de entablar un diálogo estratégico en torno a Irak. De hecho, se ha podido documentar que EEUU presionó a Israel para que pusiera fin al diálogo diplomático que había estado manteniendo en secreto con Siria desde 2004.<sup>4</sup>

Lo triste es que las perspectivas de que EEUU alcance una “victoria” en Irak son escasas. Es más, el ejército estadounidense se encuentra “prácticamente roto”,<sup>5</sup> como manifestó en 2006 el general y ex secretario de Estado Colin Powell. En otras palabras, aun en caso de que el clima político estadounidense respaldase un amplio aumento de las tropas desplegadas en Irak, sencillamente hay pocas tropas adicionales disponibles después del nuevo incremento de 21.500 soldados. De hecho, el ejército está teniendo problemas para conseguir ese número de soldados. Inevitablemente, este hecho no sólo limita las posibilidades de éxito en Irak, sino que además reduce también las opciones estadounidenses con respecto a Irán.

#### *Irán y la desestabilización regional*

El gran beneficiario de la política estadounidense en Oriente Medio ha sido obviamente Irán. En Afganistán fue reemplazado el despreciado régimen talibán. En Irak, los principales instrumentos de poder se han colocado en manos de los musulmanes chiíes, muchos de los cuales mantienen estrechos vínculos con Irán. Y, por supuesto, se ha derrocado al enemigo por excelencia de Irán, Sadam Husein. Entretanto, Irán avanza deliberadamente hacia el desarrollo de la capacidad de obtención de armas nucleares, obstaculizado más por sus propias limitaciones que por las sanciones y amenazas externas. Esta conclusión se vio confirmada en un documento de carácter reservado de fecha 7 de febrero de 2007 que la UE distribuyó entre sus Estados miembros.<sup>6</sup>

En las últimas semanas, la Administración Bush ha venido aumentando de forma radical su capacidad para atacar a Irán. Es dudoso que se haya tomado ya

<sup>3</sup> [http://www.latimes.com/news/printedition/asection/la-fg-kissinger19nov19,1,5247887.story?coll=la-news-a\\_section](http://www.latimes.com/news/printedition/asection/la-fg-kissinger19nov19,1,5247887.story?coll=la-news-a_section)

<sup>4</sup> <http://www.cfr.org/publication/12553/>

<sup>5</sup> <http://www.guardian.co.uk/Iraq/Story/0,,1974803,00.html>

<sup>6</sup> <http://www.ft.com/cms/s/9222452a-bb66-11db-afe4-0000779e2340.html>

la decisión de emprender una guerra, pero el ataque a Irán será descrito durante las próximas semanas por funcionarios y por quienes abogan por dicha guerra como viable y necesario, especialmente si Irán insiste en desarrollar su programa de enriquecimiento isotópico. Hasta críticos recién convertidos de la guerra de Irak, particularmente Hillary Clinton, se esfuerzan en subrayar que un Irán con capacidad nuclear resulta intolerable y que deben mantenerse abiertas todas las opciones para hacer frente a tal situación. Las preocupaciones de Israel también pesan considerablemente en las decisiones de Washington, y la perspectiva de que Irán adquiera capacidad de desarrollo de armas nucleares es considerada una amenaza existencial en Israel. Aunque pueden aducirse razones de peso para tratar de disuadir a Irán, ni la Administración Bush ni el Gobierno israelí han abrazado esa posibilidad.

Conviene recordar que en 1990-1991 y en 2003 el mero hecho de que EEUU reuniera una cantidad formidable de tropas en la región se convirtió en argumento en favor de emplear esas tropas y emprender acciones bélicas. EEUU pronto tendrá dos grupos de portaaviones destacados en la zona, y quizá pronto un tercero, y le costará abandonar su actitud combativa si Irán no realiza concesiones lo bastante significativas. Aunque muchos funcionarios iraníes son plenamente conscientes de la gravedad de la situación, no resulta muy difícil imaginar una serie de choques reales o instrumentados que podrían conducir, quizá no deliberadamente pero sí inexorablemente, a una fuerte campaña militar aérea y naval contra Irán. O, en pocas palabras, a otra guerra a instancias estadounidenses.

La presente estrategia de cara a Irán presenta cuatro aspectos destacados:

(1) A medida que se aproxima rápidamente el plazo fijado (21 de febrero de 2007) para el cumplimiento por parte de Irán de la última resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, EEUU va desarrollando una verdadera capacidad de ataque contra ese país en caso de que éste siga resistiendo la voluntad del Consejo.

(2) La amenaza de que Irán adquiera hegemonía sobre amplias extensiones de la región se esgrime para reforzar una alianza con los Estados árabes “moderados”. El trasfondo es que a dirigentes árabes amigos como Hosni Mubarak y los dos Abdalás de Jordania y Arabia Saudí les agradaría ver cómo alguien pone en su sitio a Irán.

(3) En vista de que el apoyo nacional a la operación en Irak se está desvaneciendo, la Administración está haciendo esfuerzos por distraer la atención y acusar a Irán (con alguna torpeza) de la situación por interferir y facilitar actos de violencia contrarios a la coalición. Las recientes acusaciones de que Irán quizá haya suministrado

sofisticados artefactos explosivos resulta algo hipócrita dado el papel que el arsenal estadounidense ha desempeñado en permitir la guerra emprendida por Israel el verano pasado en el Líbano, pero decir eso supondría una incorrección política.

(4) Entretanto, con Irán reprendido y con el apoyo tácito de los regímenes árabes moderados, las fuerzas estadounidenses suavizan los peores estragos de la guerra civil y hacen que el conflicto en Irak pase de ser un desastre de proporciones catastróficas a ser una situación caótica pero controlable de la que los iraquíes son los principales responsables por no haber sabido sacar provecho del “regalo” de la liberación.

La idea de que EEUU podría atacar Irán, bombardearla “quirúrgicamente”, hacer que acatara su voluntad y posteriormente reforzar su posición de poder en Oriente Medio resulta sumamente arriesgada. Un ataque estadounidense debilitaría las voces pragmáticas en Irán, reavivaría el nacionalismo iraní, brindaría incentivos para que Irán le hiciese a EEUU la vida extremadamente difícil en Irak y otros lugares y probablemente dificultaría el comercio internacional del petróleo.

El apoyo a EEUU ya es de por sí escaso entre la comunidad chií. La idea de que EEUU puede alinearse con un Gobierno de mayoría chií en Bagdad y al mismo tiempo atacar Irán es ilusoria. Si EEUU pierde el respaldo general de la comunidad chií iraquí, entonces será el fin de la historia.

Entre los regímenes árabes amigos (pero no siempre

---

*Un ataque estadounidense debilitaría las voces pragmáticas en Irán, reavivaría el nacionalismo iraní, brindaría incentivos para que Irán le hiciese a EEUU la vida extremadamente difícil en Irak y otros lugares y probablemente dificultaría el comercio internacional del petróleo*

---

“moderados”, como se afirma) existe sin duda cierta preocupación por las fuertes ambiciones iraníes en Oriente Medio, y hasta por la posibilidad de que Irán adquiera armas nucleares (si bien en muchos círculos árabes se considera mucho más preocupante el arsenal nuclear israelí), pero la idea de que EEUU pueda sacar provecho de las diferencias entre chiíes y suníes se deriva de una lectura demasiado simplista de las sociedades árabes modernas.

La principal preocupación en las capitales árabes es la desestabilización inherente al conflicto en Irak. Por ejemplo, algunos dirigentes como Mubarak en Egipto recuerdan aún la violencia desatada por los “árabes afganos”, los muyahidines, a su regreso de Afganistán. La opción preferida por algunas capitales como El Cairo es que se involucre a Irán en la estabilización de Irak en vez de provocársele y que éste termine convirtiendo a Irak en una amenaza aún mayor para la región.

Por su parte, Irán ha señalado que entiende la gravedad de las amenazas estadounidenses, y además está sufriendo enormemente las restricciones financieras propugnadas por EEUU y respaldadas por Europa. En las últimas semanas, algunos iraníes reflexivos como el respetado embajador iraní ante la ONU, Javad Sharif, han manifestado una disposición a entablar negociaciones diplomáticas con EEUU.<sup>7</sup> Es más, las provocadoras y odiosas declaraciones del presidente Ahmadineyad han causado, claramente, un profundo malestar en Irán. Aun así, de momento EEUU no tiene previsto entablar negociaciones diplomáticas serias con Irán hasta que éste no esté dispuesto a hacer unas concesiones de carácter preventivo que resultan altamente improbables.

---

*De momento EEUU no tiene previsto entablar negociaciones diplomáticas serias con Irán hasta que éste no esté dispuesto a hacer unas concesiones de carácter preventivo que resultan altamente improbables*

---

#### Conclusiones

**A**l analizar la historia estadounidense resulta prácticamente imposible encontrar decisiones presidenciales tan mal fundadas y tan contraproducentes como la decisión de invadir y ocupar Irak que se tomó en 2003. Ahora la cuestión es ver si EEUU agravará aún más su monumental error estratégico decidiendo atacar Irán. La imagen que se tiene de Bush y sus asesores más cercanos se aproxima más a la de jugadores que a la de estrategas. Y cuando la suerte no les sonríe, los jugadores suelen optar por el “doble o nada”, lo cual resultaría muy arriesgado en la situación actual.

**Augustus Richard Norton**

*Profesor de Antropología y Relaciones Internacionales en la Universidad de Boston*

---

<sup>7</sup> [http://www.nytimes.com/2007/02/08/opinion/08zarif.html?\\_r=1&oref=slogin](http://www.nytimes.com/2007/02/08/opinion/08zarif.html?_r=1&oref=slogin)

Líbano se encuentra una vez más en una importante encrucijada: estabilidad o guerra civil. A principios de 2007, sigue sin saberse cuál será el camino hacia el que se dirige la Tierra de los Cedros.

## Resumen

Los Acuerdos de Taif de 1989 que pusieron fin a la guerra civil libanesa están ya desfasados y se han visto superados por los acontecimientos. El problema fundamental sigue siendo la cuestión de la identidad, los valores y las opciones disponibles. ¿Qué tipo de Líbano quieren los libaneses? Estas cuestiones surgieron a raíz de la neutralización de Hezbolá (Partido de Dios) como importante fuerza de resistencia en el sur de Líbano y del despliegue conjunto de las Fuerzas Armadas libanesas y de la UNIFIL en la frontera internacional con Israel. Hezbolá ha optado ahora por centrar su activismo político en el panorama político interno. Este cambio de enfoque ha llevado a un punto muerto en las instituciones políticas libanesas.

## Análisis

*Choque de visiones*

Al igual que otros partidos pro-sirios, Hezbolá ha retirado a sus miembros del Gobierno libanés. Junto con sus aliados en la oposición, Hezbolá reclama hoy una mayor voz en los asuntos gubernamentales a la luz de las consecuencias de la guerra del verano de 2006. Los líderes de Hezbolá consideran que han ganado la guerra contra Israel y que ha llegado el momento de desempeñar un papel relevante en la política libanesa. Esto ha conducido a una situación de parálisis en las instituciones gubernamentales libanesas; Emile Lahoud, el presidente pro-sirio de Líbano, está siendo aislado por los partidos mayoritarios y por la comunidad internacional; el Parlamento libanés no se ha reunido en meses y su presidente, Nabih Berri, forma parte de la oposición al actual Gobierno de Fuad Siniora; por último, el Gobierno libanés ha perdido a seis de sus miembros.

Otro factor que conviene tener en cuenta es la perspectiva ideológica básica de Hezbolá como movimiento político que recibe órdenes de Irán y está empeñado en crear un régimen islámico en Líbano. Esto plantea la cuestión fundamental del papel de Líbano en las relaciones internacionales. ¿Están definidas las fronteras libanesas por acuerdos internacionales o están determinadas por el régimen de Teherán?

La "sentada" promovida por Hezbolá y sus aliados desde principios de diciembre de 2006 para

## La encrucijada libanesa: ¿estabilidad o guerra civil en 2007?

*Los Acuerdos de Taif de 1989 que pusieron fin a la guerra civil libanesa están ya desfasados y se han visto superados por los acontecimientos. El problema fundamental sigue siendo la cuestión de la identidad, los valores y las opciones disponibles. ¿Qué tipo de Líbano quieren los libaneses?*

**George Emile Irani**

forzar la retirada del poder del actual Gobierno de Siniora es otro factor perturbador en la relación entre el Gobierno y las fuerzas de la oposición. Esto es percibido por los partidos mayoritarios (las fuerzas del 14 de marzo que incluyen el Movimiento del Futuro de Hariri) como un intento de Hezbolá de provocar un golpe de Estado y llegar al poder por la fuerza. Las cuestiones fundamentales incluyen la ampliación del Gobierno actual para aumentar el número de miembros de la oposición con el fin de que Hezbolá y su principal aliado, el General Michel Awn, puedan tener poder de veto sobre políticas gubernamentales básicas. Otro factor perturbador es la decisión de crear un tribunal internacional para juzgar a los asesinos del anterior primer ministro Rafiq Hariri. Al régimen sirio, que está siendo el principal objetivo de las investigaciones conducidas a instancias de la ONU, le preocupa tener que pagar el precio por la desestabilización provocada en Líbano por los asesinatos de Hariri y otros destacados libaneses (Jibran Tueini, Pierre Gemayel y Samir Kassir, entre otros). A través de sus patrocinados en Líbano, el régimen de Assad en Damasco está tratando desesperadamente de retomar la iniciativa desde que fue expulsado de Líbano en 2005.

Las tensiones actuales en Líbano, materializadas por la sentada antigubernamental en el centro de Beirut y los peligrosos enfrentamientos de principios de 2007 son un presagio de lo que podría ocurrirle al país en caso de que no se encuentre una solución a la crisis actual. Más preocupante si cabe es la escalada de tensiones que se está registrando entre las principales comunidades religiosas libanesas, como ocurre entre los chiíes, por un lado, y los suníes y drusos, por otra. Los choques sectarios producidos en enero de este año, como los ocurridos en la Universidad Árabe de Beirut entre los seguidores de Hezbolá y los del Movimiento del Futuro de Hariri, son un recuerdo doloroso de las actuales tensiones entre chiíes y suníes, y son, a su vez, un reflejo de los enfrentamientos similares que se están produciendo en Irak entre estas dos comunidades.

Desde una perspectiva negativa, las tensiones

actuales en Líbano están provocadas por el choque de visiones entre el partido gobernante y la oposición. Existe también el temor de que los enfrentamientos entre ambos bandos se descontrolen y arrastren al país a una nueva guerra civil. La oposición también está empeñada en aumentar su representación en el Gobierno y en adelantar la convocatoria de las elecciones parlamentarias. Los miembros de la mayoría reclaman la celebración de elecciones presidenciales anticipadas al tiempo que dejan al presidente Emile Lahoud finalizar su mandato en septiembre de 2007. Por último, las tensiones actuales en Líbano reflejan la ausencia de diálogo entre Arabia Saudí y el régimen sirio. Esto supone

---

*Las tensiones actuales en Líbano, materializadas por la sentada antigubernamental en el centro de Beirut y los peligrosos enfrentamientos de principios de 2007, son un presagio de lo que podría ocurrirle al país en caso de que no se encuentre una solución a la crisis actual. Más preocupante es la escalada de tensiones que se está registrando entre las principales comunidades religiosas libanesas*

---

un giro sustancial en la política regional dado que Siria, Egipto y Arabia Saudí formaban un bloque compacto antes de que estallara la guerra estival de 2006 en Líbano y la guerra civil iraquí.

Desde una perspectiva positiva, el actual equilibrio del miedo en Líbano y el riesgo de violencia sectaria entre chiíes y suníes ha llevado a los líderes políticos a rebajar las tensiones. Los llamamientos a la calma y al diálogo formulados por Saad Hariri, líder del Movimiento del Futuro, y Sayyid Hassan Nasrallah, secretario general de Hezbolá, han llevado a la percepción de que los esfuerzos iraníes y saudíes pueden poner fin al *impasse* actual.

En lo que se refiere al conflicto árabe-israelí-palestino, el dilema libanés siempre ha sido si conviene o no esperar a que se alcance una solución al conflicto palestino-israelí y un posible acuerdo de paz entre Siria e Israel antes de alcanzar su propio acuerdo de paz. Desde 1948 y la primera guerra librada entre las fuerzas militares israelíes y árabes, Líbano ha sido el territorio preferido para una guerra “por poderes” entre Siria e Israel. El hecho de que Líbano acoja a más de 350.000 refugiados palestinos tampoco ayuda al Gobierno libanés en su esfuerzo por lograr la estabilidad en sus fronteras. Desde la invasión israelí de Líbano de 1982, Irán se ha convertido también en un actor destacado en la escena libanesa. A día de hoy los principales actores

internacionales en el país incluyen a Israel, Siria, Irán, Arabia Saudí, Egipto, EEUU y Francia. La pregunta que se plantea es si conviene vincular o desvincular a Líbano del resultado del conflicto palestino-israelí. El consenso del Gobierno es desvincular a Líbano y basar sus relaciones con Israel en el Acuerdo del Armisticio de 1949, que está relacionado con la Resolución 1701 de la ONU, que hace un llamamiento a la soberanía de Líbano, la retirada de todas las fuerzas no libanesas del país y el desarme de todas las milicias, incluyendo a Hezbolá. Esta última cuestión es la más polémica y de ella depende, en parte, el futuro de la estabilidad en Líbano.

Desde un punto de vista económico, siempre se ha considerado que el país tiene una política económica liberal basada en el libre comercio, la banca, los servicios y el turismo. Desde que surgiera Hezbolá como Estado dentro del Estado en Líbano, esta política económica esta siendo cuestionada por la economía de guerra promovida por Hezbolá. Dicha economía está basada en una movilización constante para la guerra y en la concesión de indemnizaciones a las víctimas de la guerra de Hezbolá. Buena prueba de ello es el dinero desembolsado por el grupo islamista a quienes perdieron sus hogares tras la guerra que enfrentó a Israel y Hezbolá en 2006. Dichos fondos proceden de Irán y se perciben como un grave desafío para el Gobierno de Beirut. Para combatir la influencia iraní, la comunidad internacional organizó, gracias al apoyo activo de Francia, una reunión en París a finales de enero (Conferencia de París III) y resolvió prestar a Líbano más de 8.000 millones de dólares en concepto de ayuda económica. Además de obtener ayuda financiera, Líbano también ha recibido una atención singular por parte de la comunidad internacional. Desde el asesinato de Rafiq Hariri han sido adoptadas varias resoluciones de la ONU (1559, 1595, 1614, 1636, 1644, 1664, 1680 y 1701). Todas estas resoluciones están basadas en la idea de ayudar al Gobierno libanés a recuperar su soberanía a lo largo de todo su territorio, desmantelando a todas las milicias y haciendo un llamamiento a la retirada de las tropas extranjeras del país y a la creación de un tribunal internacional especial destinado a juzgar a los responsables de los diferentes asesinatos perpetrados en Líbano. Sin embargo, a efectos prácticos el apoyo internacional no se ha traducido hasta la fecha en estabilidad y paz para el país. Líbano sigue estando azotado por tensiones regionales y globales (EEUU y Francia, por una parte, e Irán y Siria, por otra).

#### *Factores regionales: Irán, Arabia Saudí y Siria*

**V**eintiocho años después de la Revolución Iraní, Irán se ha convertido en un actor relevante no sólo entre sus vecinos inmediatos (en Irak, por ejemplo) sino en la región en su conjunto. Su principal objetivo es convertirse en una potencia regional de peso que desempeñe un papel crucial basado en una política más firme y

contundente. Irán tiene varias cartas que jugar en Afganistán, Irak, Líbano y Palestina además de sus recursos militares y petrolíferos. A pesar de estar rodeado hoy por una amplia presencia militar estadounidense, el régimen de Teherán es un actor importante en Irak. El informe Baker-Hamilton, recientemente publicado, abogaba por el diálogo entre la Administración Bush y los regímenes de Teherán y Damasco. Este llamamiento fue ignorado por completo por la Administración Bush. La estrategia de EEUU es presionar al régimen iraní, especialmente en lo que se refiere a su programa nuclear. Los líderes iraníes, por su parte, están convencidos de que EEUU y Europa carecen de la fuerza disuasoria necesaria (política, militar, diplomática y económica) para impedir que Irán posea armas nucleares. La Administración Bush es considerada débil por Teherán y algunos de los principales aliados de EEUU han abandonado ya el panorama político (Aznar en España y Berlusconi en Italia) mientras que a Tony Blair en el Reino Unido y a Jacques Chirac en Francia apenas les quedan unos meses en el poder. Los líderes iraníes están convencidos de que todo ataque de envergadura lanzado por EEUU o Israel contra Irán conducirá a una conflagración regional de consecuencias impredecibles.

En lo que se refiere a Líbano, Irán está desempeñando en la actualidad un papel relevante a la hora de atenuar las tensiones a nivel interno. Esta política ha conducido a un diálogo interesante entre Teherán y Riyadh (y, por ende, los poderes chiíes y suníes en la región). Dicho acercamiento también ha provocado la ira del régimen sirio puesto que ha sido marginado por el actual diálogo entre Arabia Saudí e Irán.

El diálogo está siendo entablado por el príncipe Bandar Bin Sultan, el que fuera embajador saudí en Washington y actual secretario general del Consejo de Seguridad Nacional saudí. Las negociaciones pueden ser consideradas como un acercamiento entre dos potencias regionales capaces de eliminar el riesgo a que los choques sectarios entre chiíes y suníes en Irak y Líbano se extiendan al resto de la región. Los saudíes perciben este diálogo como un elemento disuasorio a cualquier inestabilidad en la región, especialmente en lo que se refiere a una confrontación entre suníes y chiíes que pudiera desestabilizar Oriente Medio. Los iraníes también consideran que un enfrentamiento sectario potencial representaría un contratiempo significativo de cara a sus aspiraciones de ampliar su poder e influencia en la región y garantizar un papel relevante de Irán en Líbano.

Estas negociaciones bilaterales han conducido a un acuerdo preliminar sobre Líbano que apuesta por: (1) respaldar la creación de un tribunal internacional, teniendo en cuenta las reservas de Hezbolá (el tribunal no deberá ser utilizado como

una herramienta para vengarse del partido y sus miembros y de sus patrocinadores sirios); (2) la formación de un Gobierno de unidad nacional en Líbano basado en la fórmula de 19 miembros para la mayoría, 10 miembros para la oposición y un miembro independiente que actúe como punto de equilibrio entre los dos grupos durante las votaciones; y (3) la adopción de nuevas leyes electorales que regulen las elecciones parlamentarias y las elecciones presidenciales anticipadas.

El actual acercamiento entre Irán y Arabia Saudí ha demostrado, por primera vez, que Siria no es un actor clave en la política libanesa. El aislamiento sirio derivado del descontento de Arabia Saudí por su intromisión negativa en la escena iraquí, palestina y libanesa no significa que el eje Irán-Siria haya llegado a su fin. Al contrario, la alianza entre los regímenes sirio e iraní es muy sólida porque ahora más que nunca es cuando Damasco necesita a su aliado iraní. A pesar de

---

*Para combatir la influencia iraní, la comunidad internacional organizó, gracias al apoyo activo de Francia, una reunión en París a finales de enero (Conferencia de París III) y resolvió prestar a Líbano más de 8.000 millones de dólares en concepto de ayuda económica*

---

las posibles diferencias existentes en torno a la relación de Irán con Hezbolá y a la preocupación siria por recuperar la influencia directa que ha perdido en Líbano, los dos países están más cerca que nunca en términos de coordinación de sus políticas y consecución de sus objetivos en Líbano y en la región.

Los principales obstáculos a la iniciativa irano-saudí relativa a Líbano incluyen la política de aislamiento de Irán de la Administración Bush, así como la decisión de Arabia Saudí de mantener a Siria al margen de cualquier participación en la búsqueda de una solución para Líbano. Huelga mencionar también la voluntad iraní de crear una alianza regional que incluya a Arabia Saudí y posiblemente a Turquía y Egipto y cuyo objetivo sea encontrar soluciones duraderas a los conflictos regionales (Irak, Líbano y Palestina) al tiempo que se tienen en cuenta los intereses de los aliados iraníes y saudíes en Líbano.

Otra dimensión del limitado papel de Siria y de su aislamiento se debe a los esfuerzos internacionales por reactivar el proceso de paz en Oriente Medio. Una de las ideas básicas de esta nueva iniciativa es neutralizar la implicación iraní y siria en los asuntos palestinos (a través de sus aliados, Hamás y la Yihad Islámica). El consenso europeo y estadounidense es resolver el conflicto palestino-israelí primero y promover un tratado de paz entre Israel y Líbano después. Este último enfoque requiere una política israelí flexible basada en

la retirada de las fuerzas de ocupación israelíes de las Granjas de Shebaa y en colocar esta pequeña zona del sur del Líbano bajo supervisión de la ONU. El estatus definitivo de las Granjas de Shebaa quedará sujeto al acuerdo alcanzado entre sirios y libaneses. Esta nueva visión occidental de la paz en la región se basa en la idea de mantener a los sirios fuera del juego hasta que Damasco se muestre dispuesta a dejar de involucrarse en los asuntos palestinos, iraquíes y libaneses.

Desde el punto de vista israelí, cualquier implicación en el proceso de paz quedará sujeta a la consolidación de un Gobierno más fuerte. El primer ministro israelí, Ehud Olmert, declaró recientemente a la comisión israelí que investiga los fracasos militares del pasado verano en Líbano que las Fuerzas de Defensa Israelíes (FDI) habían debilitado sustancialmente las infraestructuras civiles y militares de Hezbolá y minado significativamente la capacidad de Hezbolá para lanzar misiles de largo alcance. Olmert también declaró que la acción militar israelí había conducido a la adopción de la Resolución 1701 del Consejo de Seguridad de la ONU, que exhorta a Hezbolá a mantenerse alejado de la zona fronteriza con Israel y establece la creación de una fuerza multinacional reforzada conocida como UNIFIL II. El impacto pleno de la investigación sobre la guerra emprendida por Israel en el verano de 2006 contra Líbano es todavía una incógnita. Sin embargo, una

desempeñan hoy el papel de generadores de inestabilidad e Irán retiene a tropas estadounidenses en Irak como rehenes potenciales. Esto explica los actuales secuestros de diplomáticos iraníes en Irak como muestra del descontento de EEUU con la intromisión iraní en los asuntos iraquíes. La decisión saudí de abrir el diálogo con Irán es un ejemplo de la falta de consenso existente en torno al proyecto de la Administración Bush de crear una nueva alianza en Oriente Medio que desafíe los designios hegemónicos iraníes en la región.

#### *Francia, Chirac y Líbano*

Francia es un actor importante en la escena libanesa debido a sus vínculos históricos con la Tierra de los Cedros. Otro factor que explica el fuerte interés francés en Líbano es la relación y amistad que unen a la familia Hariri con el presidente francés. El primer ministro asesinado, Rafiq Hariri, era un huésped habitual de su amigo Jacques Chirac en el Palacio del Eliseo. Hoy Chirac recibe al hijo de Hariri, Saad, y le ofrece su apoyo y asesoramiento.

A finales de enero, en una manifestación de apoyo al Gobierno libanés de Fuad Siniora, Chirac organizó, gracias al apoyo de EEUU y de la UE, una reunión de donantes destinada a ayudar a Líbano a superar sus cargas financieras (Líbano tiene una de las deudas públicas más elevadas del mundo y ha sufrido pérdidas cuantificadas en unos 4.000 millones de dólares desde la guerra israelí del último verano). Al final de la reunión, los llamamientos internacionales de asistencia financiera se tradujeron en una recaudación de 8.000 millones de dólares, una cantidad que sorprendió a los propios libaneses, que no esperaban que se rebasara la cifra de 3.000-4.000 millones de dólares.

Hasta que finalice su mandato el próximo mes de mayo, Jacques Chirac ha decidido alcanzar tres objetivos fundamentales en Líbano: en primer lugar, ayudar al Gobierno libanés a crear un entorno internacional político y financiero propicio. Este objetivo ha sido alcanzado gracias al resultado positivo de la Conferencia de París III que ha sido recientemente celebrada en París. En segundo lugar, Chirac está ejerciendo presión para asegurarse de que se constituya un tribunal internacional especial que condene a los asesinos de Hariri. Este tribunal se enfrenta a reticencias en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU (fundamentalmente por parte de los rusos, que tratan de proteger a sus amigos sirios) y derivadas de las divisiones entre los propios libaneses. En tercer lugar, dada la enemistad personal entre el presidente francés y su homólogo libanés, Emile Lahoud, a Chirac le gustaría que Lahoud fuese apartado del poder antes de abandonar el cargo en mayo. A los franceses les gustaría que se celebraran elecciones presidenciales anticipadas en Líbano antes de la formación de un Gobierno de unidad nacional. Asimismo, una vez designado, el nuevo presidente

---

*A pesar de las posibles diferencias existentes en torno a la relación de Irán con Hezbolá y a la preocupación siria por recuperar la influencia directa que ha perdido en Líbano, los dos países están más cerca que nunca en términos de coordinación de sus políticas y consecución de sus objetivos en Líbano y en la región*

---

consecuencia importante ha sido la dimisión del general israelí Dan Halutz y su sustitución a la cabeza del mando del ejército israelí. Líderes políticos como el propio Olmert, el ministro de Defensa Amir Peretz y otros miembros del Gobierno israelí podrían ser apartados del poder como resultado de diversas acciones ilegales.

En lo que concierne al proceso de paz, EEUU está promoviendo la creación de una coalición de regímenes árabes moderados suníes (países del Consejo de Cooperación del Golfo, Egipto y Jordania) que desafíe las políticas hegemónicas de Irán como poder chií en Oriente Medio. Las posibilidades de que funcione esta coalición son escasas mientras Irán y Siria sigan siendo los principales objetivos. Los dos regímenes

libanés sería el garante de cualquier acuerdo alcanzado en Líbano, incluido el que establezca qué es lo que debe hacerse con respecto al armamento de Hezbolá.

En sus políticas sobre Líbano, Chirac cuenta con el apoyo de la Administración Bush, que ha proporcionado ayuda financiera y militar al país. Sin embargo, EEUU tiene una imagen muy negativa en Líbano debido al apoyo estadounidense a la incursión militar israelí del pasado verano y a las recientes declaraciones del presidente Bush, en las que describía a Hezbolá como una organización terrorista que ha de ser erradicada.

#### *El papel de España en Líbano*

Las relaciones entre España y Líbano tienen una larga trayectoria. Desde su independencia en 1943, Líbano ha mantenido relaciones económicas y culturales pacíficas y fructíferas con España. Muchos libaneses han elegido España como lugar de residencia y se han integrado plenamente en la vida pública del país. Un documento publicado recientemente por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación español afirmaba que el Ministerio apoya los esfuerzos libaneses por consolidar su independencia y abrir un período de estabilidad institucional y económica.

Tras la guerra del verano de 2006 entre Hezbolá y las Fuerzas de Defensa Israelíes, España decidió enviar a 1.100 soldados para que formaran parte de las fuerzas provisionales de Naciones Unidas en Líbano (UNIFIL). Actualmente, las fuerzas españolas se encuentran destinadas en la población de Marjayoun, al sur de Líbano, y gozan del respeto de la población local. España suscita gran admiración entre los libaneses porque no tiene ningún legado colonial en la Tierra de los Cedros. Además, con motivo de la Conferencia de París III, España prometió un préstamo por valor de 35 millones de euros para el período 2007-2008 para ayudar a Líbano a recuperarse de la guerra del pasado verano.

#### **Conclusiones**

Los libaneses todavía han de alcanzar un acuerdo con respecto a tres cuestiones fundamentales: (1) la viabilidad de los Acuerdos de Taif y si dichos acuerdos siguen siendo aplicables en las circunstancias actuales, especialmente a la luz de los cambios provocados por la guerra lanzada en el verano de 2006 contra Hezbolá; (2) el papel que Líbano debe desempeñar en el conflicto palestino-israelí; y (3) si Líbano debe implementar políticas económicas para la guerra o la paz

Estabilidad o guerra civil, el futuro libanés sigue siendo incierto. Se prevé un período de inestabilidad hasta que se produzca la elección del nuevo

---

*Las fuerzas españolas se encuentran destinadas en la población de Marjayoun, al sur de Líbano, y gozan del respeto de la población local. España suscita gran admiración entre los libaneses porque no tiene ningún legado colonial en la Tierra de los Cedros*

---

presidente el próximo mes de octubre. En tanto que escenario de tensiones regionales y globales, Líbano queda a la espera del resultado de los siguientes factores: (1) los resultados de las negociaciones actuales entre Irán y Arabia Saudí; (2) los esfuerzos sirios por salir de su aislamiento y el tipo de papel que Damasco desempeñará como generador de inestabilidad en Líbano, Irak y Palestina; (3) un liderazgo israelí más sólido; y (4) las conclusiones del debate que se está celebrando en EEUU acerca de la vía que debe tomarse con respecto al régimen iraní, en otras palabras, la vía diplomática o la acción militar

**George Emile Irani**

*Director del Programa de África y Oriente Medio  
del Centro Internacional de Toledo para la Paz  
(CITpax)*

---

# La lucha contra la corrupción: propuesta del Banco Mundial

*Formalmente, el Banco responde a un requerimiento del Comité de Desarrollo en abril de 2006, para que “trace una amplia estrategia... que ayude a los países miembros a reforzar su gobernanza y profundizar en la lucha contra la corrupción”, pero quienes estén familiarizados con los procedimientos al uso saben que en realidad tuvo que ser la propia institución la que propusiera esa línea de acción a los ministros.*

**Luis Martí**

---

## Tema

Pendiente de aprobación por el Comité de Desarrollo una amplia estrategia anticorrupción del Banco Mundial, en este ARI se examina el fuerte matiz político que puede adquirir la actividad del Banco cuando pretenda valorar a fondo el estado de corrupción en países miembros.

## Resumen

El Banco Mundial presta asistencia regularmente para la introducción de reformas institucionales, muchas de las cuales efectivamente reducen el espacio para la corrupción. La estrategia propuesta ahora es más ambiciosa, porque las actuaciones del Banco se definirían en función de su propia valoración acerca del estado general de corrupción de cada país. Dadas las vinculaciones entre corrupción y poder, y las limitaciones estatutarias impuestas al Banco, reflexionar sobre las implicaciones políticas de este enfoque.

## Análisis

Personalidad muy discutida, nadie parece poner en duda que Paul Wolfowitz fue un excelente embajador de EEUU en Indonesia

---

*El Banco trabaja ahora sobre un nuevo texto que se elevará al CD en abril, incorporando, previsiblemente, ideas procedentes de la amplia consulta que ha lanzado a través de su página web*

---

durante tres años de la Administración Reagan. No puede extrañar que la conferencia del hoy presidente del Banco Mundial en Yakarta el 11 de abril de 2006 estuviera salpicada de simpáticas referencias a personas e instituciones que conoció como embajador. Pero el tema principal aquel día no iba a ser sus recuerdos afectivos, sino reflexiones en torno a una práctica arraigada profundamente en la sociedad –civil y política– indonesia: la corrupción. El presidente del Banco Mundial lanzó desde Yakarta, a su audiencia local y al resto del mundo, el aviso de que el Banco Mundial se disponía a entablar batalla contra “una de las mayores amenazas al desarrollo...”.

*Y la lucha continúa...*

Hay poco nuevo bajo el sol. Casi exactamente diez años antes, el predecesor del actual presidente, James Wolfensohn, visitaba Indonesia y recibía información directa –al margen de los canales oficiales– acerca de algunas alarmantes peculiaridades del capitalismo local. Wolfensohn descubrió también que muchos de sus propios profesionales reclamaban acción enérgica contra la corrupción que advertían en torno a numerosos proyectos de la cartera indonesia. La experiencia global del Banco parecía confirmar que el caso no era único. Pero el Banco había preferido no enfrentarse de cara a la corrupción. Su prolífica literatura encubría el término bajo eufemismos como “suministro sub-óptimo” o “carga implícita”, más técnicos –y menos imaginativos– que el atribuido a Suharto, “lo que ustedes [en Occidente] llaman corrupción, son para nosotros valores familiares” (Sebastian Mallaby, *The World's Banker*, 2004). Wolfensohn consideró que el tema era crítico, decidió afrontarlo abiertamente, y a los pocos meses sorprendió a sus gobernadores hablando sin reservas del “cáncer de la corrupción” durante la Asamblea General de 1996. Un año después, el Directorio aprobaba la primera estrategia anticorrupción del Banco Mundial.

El Banco Mundial promueve ahora un segundo intento. Formalmente, el Banco responde a un requerimiento del Comité de Desarrollo (CD) en abril de 2006, para que “trace una amplia estrategia... que ayude a los países miembros a reforzar su gobernanza y profundizar en la lucha contra la corrupción”, pero quienes estén familiarizados con los procedimientos al uso saben que en realidad tuvo que ser la propia institución la que propusiera esa línea de acción a los ministros. El Banco ha producido varios documentos de trabajo acerca del tema y las notas siguientes se basan, sobre todo, en el titulado *Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption* (GAC, 5/IX/2006), elevado a los miembros del CD para su reunión de septiembre pasado. El Comité aceptó el documento tras un largo debate, pero sólo como primer paso hacia una nueva estrategia

anticorrupción, rechazando, por tanto, la pretensión de que fuese ya la estrategia definitiva. El Banco trabaja ahora sobre un nuevo texto que se elevará al CD en abril, incorporando, previsiblemente, ideas procedentes de la amplia consulta que ha lanzado a través de su página web ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), *Update on the Consultations*, 30/I/2007). Estas notas no son más que una primera reacción muy puntual a un proceso que aún sigue su marcha.

#### *Fuerte compromiso anticorrupción*

El GAC es un documento extenso, de objetivo ambicioso, que aspira a implicar de lleno al Banco en la lucha contra la corrupción en sus países miembros. No es posible analizarlo ahora en todas sus dimensiones, pero puede ser interesante, antes de la revisión por el CD en abril, calibrar su componente *político*. Como luego se indica, la campaña anticorrupción que propone el GAC va más allá del plano meramente técnico y empuja al Banco a adentrarse en las estructuras y relaciones de poder de los países. La legitimación del Banco Mundial para emprender este cometido suscita algunas cuestiones interesantes que parece forzoso comentar.

El Banco Mundial ofrece a los países miembros programas de impulso a reformas institucionales en áreas clave para la buena gobernanza: gestión financiera del sector público, aduanas, sistema judicial, organización de mercados, etc. Estos programas constituyen una parte muy importante de la actividad del Banco, y pueden suponer entre un 20% y un 30% de sus operaciones anuales. Junto con las autoridades, los profesionales del Banco diseñan y dan contenido a una estrategia, y luego colaboran activamente en la fase de puesta en práctica. El objetivo de estos programas ha sido muy valioso para países en fase de creación institucional. Al mismo tiempo, la asistencia del Banco ha permitido identificar y eliminar focos de corrupción que con frecuencia surgen en esas y otras áreas de la gestión pública. El Banco se considera aparentemente satisfecho –como se verá más abajo–, pero se propone ahora alcanzar metas que van mucho más lejos. Superando la práctica tradicional del consenso con las autoridades para identificar e introducir reformas institucionales específicas, quiere fijar su atención en el gran cuadro que presenta el *estado de la corrupción* a nivel del país. En esta dirección van claramente diversos pasajes del GAC, las preguntas formuladas por Internet, y el énfasis –subrayado expresamente por el presidente del Banco (*Press Audio Call*, 30/I/2007) – en que los Gobiernos no se consideren, como hasta ahora, interlocutores únicos de la institución.

Hay un documento fundamental en la operativa normal del Banco Mundial que es el CAS (*Country Assistance Strategy*), un auténtico *business plan*

---

*El GAC es un documento extenso, de objetivo ambicioso, que aspira a implicar de lleno al Banco en la lucha contra la corrupción en sus países miembros. No es posible analizarlo ahora en todas sus dimensiones, pero puede ser interesante, antes de la revisión por el CD en abril, calibrar su componente político*

---

para las actuaciones del Banco en cada país. Las directrices de trabajo para el *staff* indican que este informe-país debe cubrir el área de gobernanza, incluyendo temas de corrupción, pero es un hecho que estos últimos raras veces son objeto de tratamiento ni profundo ni sistemático. La nueva estrategia revitaliza las directrices sin concesiones. Todos y cada uno de los informes-país tendrán que examinar y diagnosticar el estado de corrupción en el país correspondiente. Si se dedujera un *riesgo sustancial* –si el *staff* considerase que gobernanza y corrupción obstruyen el crecimiento económico y la reducción de pobreza–, entonces “la gobernanza debe convertirse en elemento central del informe-país, probablemente como *overarching theme* para las intervenciones del Banco”.

¿Cómo actuaría el Banco en un país cuando el informe subrayase la amenaza de un *riesgo sustancial*? El documento indica algunas líneas de reacción a partir de una tipología algo simplista. En un “grupo reducido” de países que denomina “de alta oportunidad”, el Banco prestaría pleno apoyo al liderazgo político al que se supone dispuesto a eliminar la corrupción. En el “gran grupo” de países en que gobernanza y corrupción constituyen todavía un problema, pero existe, aparentemente, voluntad política de abordarlo, el Banco se propone participar activamente en todos los frentes

---

*Las directrices de trabajo para el staff indican que este informe-país debe cubrir el área de gobernanza, incluyendo temas de corrupción, pero es un hecho que estos últimos raras veces son objeto de tratamiento ni profundo ni sistemático. La nueva estrategia revitaliza las directrices sin concesiones*

---

anticorrupción, incluyendo el desplazamiento de asesores especiales y el trabajo analítico de su *staff*. Y habría finalmente otro “grupo reducido” de países calificados como de “riesgo excepcional”, cuyas autoridades no diesen prioridad a una campaña anticorrupción. En ellos, el Banco anuncia que se limitaría a fórmulas de colaboración restringida, establecidas, si fuera preciso, con asociados “fuera del gobierno central”. El procedimiento ofrece incertidumbres evidentes para los países. El GAC no

identifica criterios para realizar una clasificación sistemática *ex-ante* de los países, por lo que la tipología sería, sencillamente, un cuadro *ex-post*, el resultado de las clasificaciones que anteriormente hubiera realizado el Banco.

#### *Sincretismo documental y ausencia de historia*

Conviene –como telón de fondo– formular un par de puntualizaciones previas. Una, acerca de lo que llamaríamos el sincretismo observado en el documento. La segunda apunta una omisión llamativa.

El GAC es el tipo de documento que *ve venir* a los críticos, y por tanto, trata de anticiparse a ellos. Otorga al Banco notable libertad operativa sobre el terreno, asegurando a los países miembros que serán siempre respetados los principios que rigen la institución. Cualquier reserva de orden práctico que se formule (como, por ejemplo, “es dudoso que los procedimientos previstos garanticen igualdad de trato entre los países”) está contrarrestada en algún otro pasaje del documento (en este caso, rindiendo tributo al principio de igualdad de trato). Esta técnica de elaboración de documentos es bien conocida, como lo es su uso y abuso en política. Pero el demonio pasea no, en este caso, por los detalles, sino por la puesta en ejecución de la estrategia. Es legítimo preguntarse si el *staff*, bajo la presión del trabajo sobre el terreno, tendrá más en cuenta el potencial informativo de los datos disponibles de hecho en ese país, o el principio general de igualdad de trato: un país donde la información sobre prácticas corruptas resulte accesible podría parecer mucho más corrupto que otro donde la información sea difícil, costosa o peligrosa de obtener. Como en cualquier gran empresa, también en el Banco Mundial puede abrirse una enorme brecha entre lo que los órganos decisorios creen haber aprobado y el casuismo que se genera sobre el terreno.

---

*Este nuevo enfoque puede tener una enorme repercusión práctica. El Banco se plantea investigar en profundidad la gobernanza y el estado de corrupción observados en un país. El GAC no argumenta que este planteamiento sea conforme con la misión del Banco. Da por hecho que lo es.*

---

Por otro lado, una estrategia que se declara sucesora de otra análoga debiera contener algo de historia: por qué no funcionó la anterior y qué elementos de la nueva van a hacer frente a las carencias o equivocaciones del pasado. Es interesante examinar el Anexo A del GAC, *Lessons from a Decade...*, donde figuran largas listas de ejemplos de la actividad del Banco en materia de

gobernanza y anticorrupción. Son numerosos los países que parecen haber reformado sus instituciones de gobernanza o introducido programas innovadores con apoyo del Banco. La información que se transcribe es positiva: no se apuntan errores ni fracasos, ni se analiza –aspecto clave– si las reformas introducidas persisten todavía años más tarde (el fenómeno de reincidencia, que algunos especialistas denominan *re-corruption*). No es fácil deducir que haya algo que corregir ni que cambiar. Pero entonces, ¿para qué hacía falta la nueva estrategia anticorrupción? Solamente unas líneas sueltas permiten entenderlo. La actual dirección del Banco está insatisfecha, no debido a defectos o insuficiencias del actual enfoque, sino *con el enfoque en sí*, volcado tradicionalmente sobre áreas específicas de trabajo de la administración pública. El GAC introduce, desde luego, otro mucho más ambicioso.

#### *Una deriva política*

Este nuevo enfoque puede tener una enorme repercusión práctica. El Banco se plantea investigar en profundidad la gobernanza y el estado de corrupción observados en un país. El GAC no argumenta que este planteamiento sea conforme con la misión del Banco. Da por hecho que lo es. Sin embargo, cualquier observador –sea de país en desarrollo, o de país donante– tendría que sentir cierta preocupación ante una aparente incongruencia con el artículo primero (*Purposes*) de los Estatutos. Habría que añadir, en este punto, varias reflexiones de orden práctico:

- Investigar la corrupción en el sector público de un país exige al *staff* acceso a numerosos rincones de la organización política y, sin duda, a los protagonistas de la corrupción, individuos que a menudo forman parte de las estructuras administrativas o de sus niveles de mando político. Sistemas electorales, financiación de campañas, conflictos de interés en las clases dirigentes, las limitaciones institucionales al ejercicio del poder o las vías legales para canalizar y dar satisfacción a reclamaciones –cada uno o todos estos aspectos de la organización política pueden registrar insuficiencias regulatorias que abran paso a prácticas corruptas–. Sistemas formalmente correctos pueden degenerar por efecto de prácticas deliberadas de miembros del ejecutivo o de otros órganos del Estado, de sus familiares o de funcionarios a su cargo. Al analizar el estado de corrupción de un país, estos serían algunos de los puntos neurálgicos que atraerían la atención del Banco. Pero, ¿está legitimado el Banco Mundial, a partir de su énfasis en la corrupción, para enjuiciar las estructuras políticas de un país y tal vez proponer alternativas, o para someter a cuestionamientos directos a la clase política? ¿Está capacitado/legitimado el Banco para esta irrupción en la esfera política de países miembros?

- En segundo lugar, la propiedad (*ownership*) del país sobre un programa –esto es, autoría, dirección y responsabilidad– es un principio establecido lo mismo en el FMI que en el Banco Mundial. Pero muchos países saben por experiencia que los organismos

internacionales no siempre permanecen fieles a los principios que ellos mismos proclaman. Una campaña anticorrupción, que a menudo implicará un penoso ejercicio de depuración y saneamiento en las esferas del poder, es un ejemplo claro en que el respeto a la *ownership* del país resulta imperativo. Con seguridad ocasionará fricciones de todo tipo en la vida política, a las que sólo el pleno compromiso y responsabilidad de sus gobernantes –ciertamente, ningún tercero– pueden hacer frente.

•Pero el Banco se manifiesta dispuesto a trabajar, además de con el Gobierno, con la sociedad civil, los medios y las comunidades locales y, como antes se ha dicho, no excluye colaborar *primordialmente* con estas instituciones en caso de desinterés del Gobierno. Este puede ser punto de partida de un arriesgado activismo en la vida política de un país. Los aliados que busca el Banco no son precisamente instituciones de naturaleza técnica o apolítica. La que llamamos sociedad civil se caracteriza por su objetivo (por supuesto, legítimo) de influir sobre aspectos de la vida política en defensa de intereses determinados. Por su parte, sería ingenuo pensar que los medios no estatales son necesariamente órganos independientes de expresión movidos por el bien común. Las comunidades locales son generalmente una parte del sector público, más o menos alejado del centro, pero con sus propias agendas políticas. Cualquiera de los potenciales aliados puede estar participando, de forma más o menos encubierta, en la corrupción general, o generar la suya propia. No sería acertado partir de una premisa que localizase la corrupción exclusivamente en los órganos de Gobierno. En definitiva, la dinámica generada por los conflictos de política interna, algunos de cuyos actores tal vez quieran “utilizar” al Banco para sus fines, puede colocar al Banco en posiciones sumamente comprometidas.

El comunicado del CD explícitamente recuerda al Banco que *ownership* y liderazgo son claves para el éxito de una estrategia anticorrupción, y que para ello los Gobiernos deben ser sus interlocutores clave. Admite, por supuesto, que el Banco pueda relacionarse con otras instituciones domésticas, pero con dos reservas: “teniendo en cuenta elementos específicos de cada país” y “dentro del mandato” recibido por el Banco. Las dos reservas son muy importantes. La primera obliga al Banco a valorar con atención –y respeto hacia la institucionalidad vigente, por débil que sea– factores complejos de economía política. El Gobierno legítimo de un país pequeño, por ejemplo, puede ser especialmente vulnerable a la influencia de la oposición política sobre los sectores civiles en que se apoye el Banco. La segunda reserva recuerda que los países miembros han querido evitar toda interferencia de la

institución en las esferas del poder. “El Banco no se implicará en los asuntos políticos de un país”, dicen los Estatutos, art. IV/10, bajo un encabezamiento de tono cortante: *Political activity prohibited*.

---

*la dinámica generada por los conflictos de política interna, algunos de cuyos actores tal vez quieran “utilizar” al Banco para sus fines, puede colocar al Banco en posiciones sumamente comprometidas*

---

*¿Es la única estrategia posible?*

A la vista de los comentarios precedentes, ¿qué suerte cabe anticipar a la propuesta contenida en el GAC (revisado) cuando la considere el CD en su reunión de abril?

Es previsible que, con el lenguaje apropiado, un nuevo GAC supere con éxito la agenda del CD y permita al Banco iniciar la puesta en práctica del propuesto enfoque de lucha anticorrupción. En último término, cuestiones como la conformidad estatutaria pasan a segundo término ante un tema –lucha contra la corrupción– que puede calificarse como *bien público global*, y al que ningún país quiere oponerse frontalmente. Integran el CD 24 ministros de países miembros. Los ministros de países donantes, que representan a contribuyentes celosos del buen fin de sus aportaciones al desarrollo, pueden explicar a sus representados que ahora encomiendan a una gran institución multilateral la responsabilidad de combatir la corrupción en los países receptores de ayuda. Los ministros de países receptores no querrán arriesgarse a que una posición crítica se identifique como defensa de prácticas corruptas en sus países. Unos y otros descansarán en sus 24 representantes en el Directorio del Banco para la difícil tarea de vigilar la ejecución de la estrategia y de evitar que la institución desborde su marco estatutario.

En defecto de la estrategia propuesta en el GAC,

---

*En opinión general, compartida por muchos responsables del propio Banco, la pesadez y lentitud de sus procedimientos son ya notables y resultan prácticamente disuasorios para más y más países sobre todo cuando, en épocas de liquidez abundante, les es posible captar fondos de fuentes alternativas, quizá algo más costosos, pero sin sujeción a condiciones*

---

¿sería posible que el Banco hiciera frente al fenómeno de la corrupción? La respuesta tiene que ser positiva. La desconfianza hacia las aspiraciones del Banco y sus potenciales implicaciones políticas no equivale a

rechazar otras vías de acción del propio Banco en la lucha contra la corrupción.

De un lado, porque hay un área donde el Banco tiene obligación de actuar con suma diligencia, que es la de *sus propios proyectos* (Estatutos, art. III/5(b)). El llamado riesgo “reputacional” es máximo para el Banco cuando alguno de sus proyectos registra desviaciones injustificadas de fondos. Por eso, el Banco ha sido siempre un celoso agente fiduciario, dispone de un potente equipo de investigación profesional y no ha vacilado en tomar medidas drásticas al descubrir prácticas corruptas en la ejecución de un proyecto. Al mismo tiempo, ha hecho un enorme esfuerzo por reformar y utilizar –bajo su propia supervisión– las normas nacionales en materia de contratación pública (*country systems*), de forma que respondan a las mejores prácticas, limiten la discrecionalidad administrativa y cierren así vías posibles de corrupción. Es esta, por tanto, una herramienta muy valiosa en la lucha contra la corrupción dentro del país beneficiario del proyecto.

El GAC contiene una sección con propuestas

---

*Los ministros de países donantes, que representan a contribuyentes celosos del buen fin de sus aportaciones al desarrollo, pueden explicar a sus representados que ahora encomiendan a una gran institución multilateral la responsabilidad de combatir la corrupción en los países receptores de ayuda*

---

para intensificar el control sobre los proyectos, pero parece excesivamente preocupado por los mecanismos de seguimiento, control y penalización. Hay aquí dos problemas. Uno es el desinterés por los *country systems*: el GAC los menciona, pero no contiene propuesta alguna de ampliación o mejora de la práctica vigente. Y, sin embargo, constituyen una forma eficaz de responsabilizar a los países en la conversión a normas nacionales de estándares internacionales y, sobre todo, en su aplicación transparente. Y el segundo es el peligro de que al extremar medidas precautorias, se disparen de modo imparable los costes de transacción con el Banco. El documento menciona el ejemplo de un programa de carreteras, “blindado” convenientemente, cuya preparación requirió *dos años*. En opinión general, compartida por muchos responsables del propio Banco, la pesadez y lentitud de sus procedimientos son ya notables y resultan prácticamente disuasorios para más y más países sobre todo cuando, en épocas de liquidez abundante, les es posible captar fondos de fuentes alternativas, quizá algo más costosos,

pero sin sujeción a condiciones, a exigentes informes-país previos o a “blindajes” anticorrupción. El problema de conciliar el control de los fondos prestados con los deseos y necesidades de los clientes debiera concentrar todo el esfuerzo posible de la institución.

De otro lado, porque existe un movimiento anticorrupción muy elaborado internacionalmente sobre el papel, pero de eficacia, hasta ahora, más bien dudosa: el de los *convenios internacionales*, como, entre otros, el de las Naciones Unidas o el de la OCDE. Este último es especialmente interesante, porque cubre la corrupción “transnacional”, la oferta de atractivos –hasta hace poco, considerada como coste deducible en muchas economías avanzadas– con que las empresas tratan de desviar en su favor la atención de los funcionarios de quienes depende la concesión de un permiso, una liquidación de impuestos o la adjudicación de un contrato. Los países signatarios no han reconocido al Banco un papel relevante en el desarrollo práctico de los convenios –cuando menos, como registro y supervisor crítico de su cumplimiento (tarea que, en el caso del convenio OCDE, se esfuerza en realizar una ONG)–, pero parece evidente que una campaña anticorrupción con el alcance que pretende el Banco debiera articularse mucho más estrechamente con estas iniciativas internacionales. El GAC propone, como se ha visto, una seria implicación del Banco en países corruptos, pero su capítulo dedicado a acciones colectivas es meramente descriptivo.

Y, finalmente, porque la tarea para la que el Banco dispone de recursos mejor experimentados es la de estímulo al *crecimiento económico* de los países en desarrollo. No se puede pensar en que países sin crecimiento, o con gran volatilidad de ingresos, vayan a disponer de los medios necesarios para estructurar reformas institucionales que nieguen espacio a la corrupción. Es muy probable que sólo el crecimiento sostenido proporcione una base sólida para que la sociedad haga frente a la corrupción y pueda eliminarla de modo gradual. El fenómeno no admite extirpación quirúrgica inmediata. Muchos países avanzados han conocido un pasado de corrupción rampante, que superaron no mediante programas expeditivos de acción rápida, sino gracias a procesos que desencadena el propio crecimiento económico. La expansión del mercado genera usos mercantiles, impone normativas y reclama instituciones públicas que son incompatibles con estados de corrupción generalizada y relegan el fenómeno a casos individuales –a veces, sin duda, muy llamativos– de los que se hace cargo la rutina de las instituciones reguladoras o judiciales.

Este tema –las pautas de interacción entre corrupción, instituciones y crecimiento económico– es de gran complejidad y en absoluto existe una visión unánime en la literatura. El GAC toma partido por la

hipótesis de que la corrupción es un freno al desarrollo, aunque no debiera desconocer la dificultad de reconciliar la hipótesis con la persistencia de fuertes tasas de crecimiento registradas en países –democráticos o no– con niveles notables de corrupción. Sería una lástima que el Banco fundamentara en esta opinión su prioritario enfoque sobre la corrupción, olvidando su compromiso histórico con el crecimiento y el cúmulo de incógnitas que el debate científico no ha resuelto todavía. Es interesante releer a Ben Friedman (*The Moral Consequences of Growth*, 2005) cuando argumenta en favor del crecimiento económico como el factor dinámico capaz de generar el *progreso moral* de las sociedades. Junto con el impulso a estructuras democráticas y a instituciones protectoras de los derechos individuales, el progreso moral –que Friedman reinterpreta a partir de los autores de la Ilustración– engloba también los hábitos de transparencia y responsabilidad que paulatinamente hacen insostenibles prácticas generalizadas de corrupción.

internacionales contra la corrupción debieran ampliar la misión de mero “apoyo” que hoy reservan al Banco e implicarle en la supervisión de su cumplimiento.

**Luis Martí**

*Técnico Comercial y Economista del Estado*

## Conclusiones

Los países miembros (y propietarios) del Banco Mundial deben ser conscientes –si, a través del CD, aprueban en sus grandes líneas la estrategia comentada– de que están reorientando por vías de hecho la actividad de la institución. Hasta ahora, han visto en el Banco una potente institución de apoyo –financiero y técnico– a estrategias gubernamentales de crecimiento, inclusive políticas de reforma administrativa y de mercados, sin necesidad alguna de que se implicase en los procesos de política interna de los países. Pero el Banco difícilmente podrá abordar los programas de trabajo anticorrupción que se apuntan en el GAC sin colocarse al límite mismo, o más allá del límite, del mandato estatutario que formalmente le veda el acceso a la actividad política.

Por otra parte, sería importante que los países miembros no se vieran obligados a aceptar la estrategia propuesta porque la consideren como única línea de entrada del Banco Mundial en la lucha anticorrupción. Desde la introducción de reformas institucionales hasta la financiación o asistencia técnica a proyectos de desarrollo, el Banco ha cumplido y puede seguir cumpliendo una misión crítica en favor del crecimiento económico cuyos efectos sobre la corrupción, aunque indirectos, no pueden ignorarse. Y en ejercicio de su obligación fiduciaria, el control estricto de los fondos prestados permite al Banco colaborar con los países para elevar estándares nacionales de rigor financiero que alejan posibilidades de corrupción. Por fin, los países signatarios de convenios

# Visiones del terrorismo internacional en la opinión pública española (ARI)

*Si comparamos la percepción social del terrorismo internacional con la que los ciudadanos tienen de otras amenazas para los intereses estratégicos de España a lo largo de la próxima década, se constata que ningún otro problema concita los porcentajes de acuerdo que recaba la consideración de amenaza “extremadamente o muy importante” que una mayoría de entrevistados atribuyen a aquella violencia globalizada*

**Rut Bermejo y Fernando Reinares**

## Tema

Percepciones de la opinión pública española sobre la amenaza del actual terrorismo internacional, las visiones en torno a las causas de dicho fenómeno y las expectativas de que en España ocurran nuevos atentados yihadistas.

## Resumen

Una gran mayoría de los españoles se muestra decididamente preocupada por la amenaza que para nuestro país supone el terrorismo internacional. Tras la invasión de Irak y los atentados de Casablanca se registró un marcado incremento en la percepción social del terrorismo internacional como una amenaza para España, que se mantiene luego debido, entre otras razones, a la

*Las variaciones que se observan entre noviembre de 2002 y diciembre de 2006 en la evolución del modo en que la opinión pública española percibe la amenaza del terrorismo internacional para nuestro país parecen obedecer a la crisis ocasionada por un conflicto regional o a atentados en países cercanos, así como a la memoria de lo ocurrido el 11 de marzo de 2004*

memoria de los atentados del 11 de marzo. La visión dominante entre la opinión pública española relaciona las causas de aquel terrorismo internacional antes con factores ideológicos y culturales que con variables socioeconómicas o políticas. Sin embargo, en el caso de los atentados del 11 de marzo de 2004 parece que los ciudadanos españoles tienden a enfatizar causas de naturaleza política. Cuatro de cada diez cree ahora que España puede ser el escenario de un nuevo acto de terrorismo internacional, aunque esta expectativa ha de ser matizada al alza en atención a la importancia que conceden a la amenaza de que se perpetren atentados islamistas con el fin de reclamar Ceuta y Melilla.

## Análisis

Desde noviembre de 2002, el Real Instituto Elcano realiza una serie de estudios de opinión pública con muestras estadísticamente representativas para el conjunto de la población española, llamados Barómetros del Real Instituto Elcano (BRIE). A través de estos sondeos periódicos se vienen conociendo las actitudes de los ciudadanos españoles hacia numerosas cuestiones de política internacional o relativas a la proyección exterior de nuestro país. El terrorismo internacional y sus manifestaciones constituyen uno de los temas recurrentes entre esos asuntos. Así, los cuestionarios utilizados para llevar a cabo las encuestas incluyen habitualmente preguntas sobre el modo en que los españoles perciben el terrorismo internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, así como de sus visiones en torno a las causas con que relacionan en general un fenómeno tan extraordinariamente globalizado, o los atentados del 11 de marzo de 2004 en particular, y también acerca de la posibilidad de que en España ocurran de nuevo sucesos como los de las explosiones concatenadas ocurridas ese día en Madrid o el episodio suicida del 3 de abril de ese mismo año en Leganés.

## *Evolución de la percepción social de la amenaza*

En conjunto, a juzgar por los datos extraídos en las sucesivas oleadas del BRIE, una gran mayoría de los españoles se muestra decididamente preocupada por la amenaza que para nuestro país supone el terrorismo internacional. Más concretamente, hasta un 85% de los entrevistados en noviembre de 2002, transcurrido algo más de un año desde los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, y más del 90% desde octubre de 2003 hasta diciembre de 2006, entienden que dicho fenómeno constituye una amenaza bien “importante”, bien “extremadamente o muy importante” para, según

Tabla 1.

**Percepción social sobre la amenaza del terrorismo internacional para los intereses estratégicos de España, 2002-2006 (en porcentajes)**

|  | Noviembre 2002 | Febrero 2003 | Octubre 2003 | Febrero 2004 | Febrero 2005 | Junio 2005 | Marzo 2006 | Diciembre 2006 |
|--|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|------------|----------------|
| Extremadamente o muy importante              | 47             | 52           | 72           | 67           | 68           | 67         | 73         | 61             |
| Importante                                   | 38             | 37           | 23           | 23           | 27           | 28         | 25         | 34             |
| Extremadamente o muy importante o importante | 85             | 89           | 95           | 90           | 95           | 95         | 98         | 95             |
| Poco o nada importante                       | 6              | 4            | 4            | 8            | 4            | 4          | 2          | 4              |
| NS/NC  | 9              | 7            | 1            | 2            | 1            | 1          | 0          | 1              |

Fuente: elaboración propia a partir de los BRIE de noviembre de 2002, febrero de 2003, octubre de 2003, febrero de 2004, febrero de 2005, junio de 2005, marzo de 2006 y diciembre de 2006.

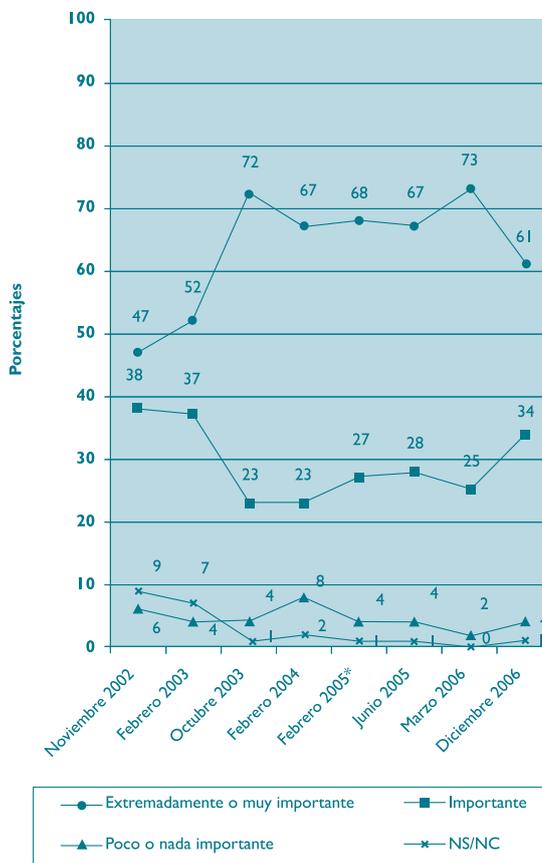
se formula en la correspondiente pregunta de los cuestionarios utilizados para los sucesivos sondeos, “los intereses estratégicos de España” (véase la tabla 1). En marzo del pasado año 2006, el 98% de los entrevistados coincidió en alguna de esas dos valoraciones, acaso debido a que el trabajo de campo se realizó en fechas cercanas a la conmemoración del segundo aniversario de los atentados de Madrid y la opinión pública se mostraba algo más sensibilizada hacia la realidad del terrorismo internacional y sus efectos.

Ahora bien, en la intensidad con la que los españoles perciben la importancia de dicha amenaza procedente del terrorismo internacional se observan algunas interesantes variaciones a lo largo de los últimos cuatro años y medio. Así, por ejemplo, el monto de cuantos entrevistados consideran al terrorismo internacional como nada más, aunque nada menos, que una amenaza “importante” para España ha oscilado entre el 23% registrado en las encuestas de octubre de 2003 o febrero de 2004 y el 38% obtenido en un sondeo previo llevado a cabo en noviembre de 2002. Mientras tanto, los que creen que se trata de una amenaza “muy importante” o “extremadamente importante” para nuestro país y sus intereses estratégicos fueron un 47% en ese sondeo inaugural de la serie de los BRIE, para alcanzar la cifra del 73% en marzo de 2006, manteniéndose antes y después de esa fecha en valores que por lo común han superado con creces a la mitad del total de los entrevistados (véase el gráfico 1).

Entre febrero de 2003 y octubre de ese año se observan variaciones muy significativas en el grado de importancia que los españoles atribuyen al terrorismo internacional como amenaza para los intereses estratégicos de la nación. Del sondeo de invierno al de otoño de aquel mismo año, desciende en catorce puntos porcentuales el monto de los entrevistados que consideran al terrorismo internacional una amenaza “importante”, que de

Gráfico 1

**Evolución de la percepción social sobre la amenaza del terrorismo internacional para los intereses estratégicos de España, 2002-2006 (en porcentajes)**



\*En este cuestionario se diferenciaron las categorías de respuesta “poco” y “nada importante” pero aquí se presentan recodificadas en una sola categoría

Fuente: elaboración propia a partir de los BRIE de noviembre de 2002, febrero de 2003, octubre de 2003, febrero de 2004, febrero de 2005, junio de 2005, marzo de 2006 y diciembre de 2006.

suponer un 37% pasan al 23% del total de la muestra. Pero, al mismo tiempo, la estadística

### *Existe una percepción social entre los españoles que relaciona las causas del terrorismo internacional antes con factores ideológicos y culturales que con variables socioeconómicas o políticas*

registra un incremento sobresaliente en sentido inverso, nada menos que de 20 puntos porcentuales, concretamente del 52% al 72% durante los ocho meses que discurren de uno a otro estudio de opinión pública, entre quienes entienden que el terrorismo internacional es una amenaza “extremadamente o muy importante” para nuestros intereses estratégicos compartidos. Es el momento crítico de inflexión al alza en la percepción social del terrorismo internacional como una amenaza de considerable importancia para España. A la hora de explicar este llamativo incremento cabe aludir al impacto que sobre las percepciones de la opinión pública al respecto pudieron haber tenido tanto la intervención militar en Irak de marzo de 2003 por parte de una coalición internacional liderada por Estados Unidos y el temor a un auge del terrorismo internacional, como sin duda los atentados ocurridos en la ciudad marroquí de Casablanca en mayo de ese mismo año y que, entre otros blancos, se dirigieron contra un restaurante español.

También los atentados suicidas de julio de 2005 en Londres contribuirían posiblemente a explicar un nuevo ligero repunte en el porcentaje de quienes

perciben al terrorismo internacional como una amenaza “extremadamente o muy importante”, que en la encuesta de marzo de 2006 alcanzó su valor numérico más elevado hasta la fecha, un 73% sobre el total de los entonces entrevistados. Esto suponía seis puntos porcentuales más que en el sondeo previo realizado en junio de 2005, quizá porque –como antes se ha indicado– el trabajo de campo correspondiente a ese Barómetro del Real Instituto Elcano se realizó en torno a la conmemoración del segundo aniversario de los atentados de Madrid, pues cae doce puntos porcentuales en los resultados del BRIE inmediatamente posterior, realizado en diciembre de 2006. Así pues, las variaciones que se observan entre noviembre de 2002 y diciembre de 2006 en la evolución del modo en que la opinión pública española percibe la amenaza del terrorismo internacional para nuestro país parecen obedecer a la crisis ocasionada por un conflicto regional o a atentados en países cercanos, así como a la memoria de lo ocurrido el 11 de marzo de 2004.

En cualquier caso, si comparamos la percepción social del terrorismo internacional con la que los ciudadanos tienen de otras previsible amenazas para los intereses estratégicos de España a lo largo de la próxima década, por las que igualmente se ha preguntado en los BRIE a muestras representativas de la población española, se constata que ningún otro problema concita los porcentajes de acuerdo que recaba la consideración de amenaza “extremadamente o muy importante” que una mayoría de entrevistados atribuyen de manera recurrente a aquella violencia globalizada (véase la tabla 2). Así ocurre en siete de los ocho

Tabla 2.

#### **Amenazas para los intereses estratégicos de España en los próximos diez años que un mayor porcentaje de entrevistados considera “extremadamente importantes”, 2002-2006**

|                | Primera                                | Segunda   |
|----------------|--|---|
| Noviembre 2002 | Terrorismo internacional (47%)         | Llegada de gran cantidad de refugiados e inmigrantes (43%)                  |
| Febrero 2003   | Terrorismo internacional (52%)         | Proliferación de armas de destrucción masiva (43%)                          |
| Octubre 2004   | Terrorismo internacional (72%)         | Conflicto militar árabe-israelí (57%) y militarismo de Estados Unidos (57%) |
| Febrero 2004   | Terrorismo internacional (67%)         | Proliferación de armas de destrucción masiva (51%)                          |
| Febrero 2005   | Terrorismo internacional (68%)         | Calentamiento global del planeta (56%)                                      |
| Junio 2005     | Calentamiento global del planeta (68%) | Terrorismo internacional (67%)  |
| Marzo 2006     | Terrorismo internacional (73%)         | Calentamiento global del planeta (62%)                                      |
| Diciembre 2006 | Terrorismo internacional (61%)         | Calentamiento global del planeta (60%)                                      |

Fuente: elaboración propia a partir de los BRIE de noviembre de 2002, febrero de 2003, octubre de 2003, febrero de 2004, febrero de 2005, junio de 2005, marzo de 2006 y diciembre de 2006.

Tabla 3.

**Percepción social sobre las causas del terrorismo islamista, con un máximo de dos respuestas, 2004-2005 (en porcentajes)**

| Causas del terrorismo islamista                        | Mayo 2004 | Febrero 2005 |
|--|-----------|--------------|
| Rechazo de los Estados Unidos por su política exterior | 23,6      | 17,3         |
| Odio a Occidente y sus valores                         | 20,6      | 21,9         |
| Fanatismo religioso                                    | 59,0      | 63,3         |
| Pobreza y exclusión social en países árabes            | 23,7      | 18,8         |
| Dictadura y corrupción en países árabes                | 16,4      | 15,0         |
| NS/NC  | 4,9       | 4,3          |
| N  | (1.219)   | (1.203)      |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del BRIE de mayo de 2004 y febrero de 2005.

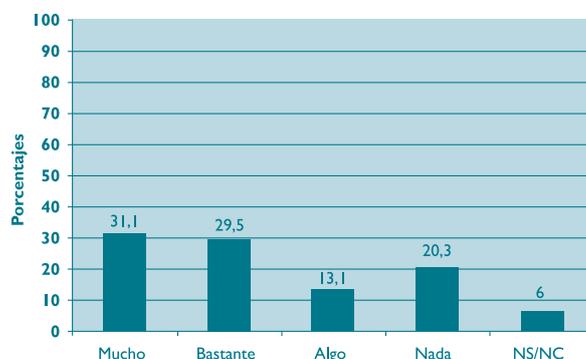
sondeos llevados a cabo entre noviembre de 2002 y diciembre de 2006, es decir, todos menos la encuesta correspondiente al mes de junio de 2005, cuando a juicio de los entonces entrevistados el calentamiento global del planeta superaba como amenaza calificada de “extremadamente o muy importante” para los intereses estratégicos españoles al terrorismo internacional, aunque en tan sólo un punto porcentual, lo que es menor que el margen de error muestral y en la práctica equipara los registros de uno y otro, como ocurre de nuevo, aunque esta vez al revés, en la encuesta de diciembre de 2006.

*Visiones sobre las causas del terrorismo islamista*

Existe en la actualidad un extendido debate social y político sobre las causas del terrorismo internacional. En el cuestionario del BRIE que se realizó dos meses después de los atentados del 11 de marzo de 2004 se incluía precisamente una pregunta sobre este asunto. Dicha pregunta fue reiterada al año siguiente, en el sondeo de febrero de 2005. En uno y otro se solicitaba de los entrevistados que expresaran su parecer sobre algunas posibles causas del terrorismo internacional, pudiendo mencionar hasta un máximo de dos. Se trataba de conocer a qué atribuyen los españoles las raíces de dicho fenómeno. Pues bien, tanto en el sondeo de mayo de 2004 como en la posterior encuesta de febrero de 2005, seis de cada 10 entrevistados señalaron al fanatismo religioso como causa principal del terrorismo internacional. Pobreza y exclusión social en los países árabes, rechazo a Estados Unidos por su política exterior, odio a Occidente y sus valores o dictadura y corrupción en los países árabes son aludidas, cada una de ellas, por aproximadamente dos de cada 10 entrevistados (véase la tabla 3). En suma, existe una percepción social entre los españoles que relaciona las causas

Gráfico 2.

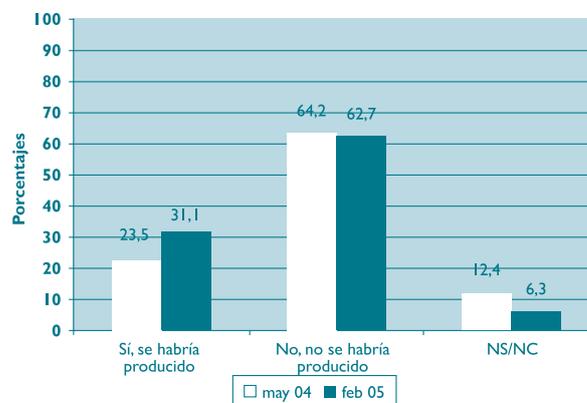
**Percepción social sobre la relación entre los atentados del 11-M y la política internacional española, 2004 (en porcentajes)**



Fuente: elaboración propia a partir del Barómetro del Real Instituto Elcano de mayo de 2004.

Gráfico 3.

**Percepción social sobre la relación entre los atentados del 11-M y el apoyo a Estados Unidos en la guerra de Irak, 2004 y 2005 (en porcentajes)**



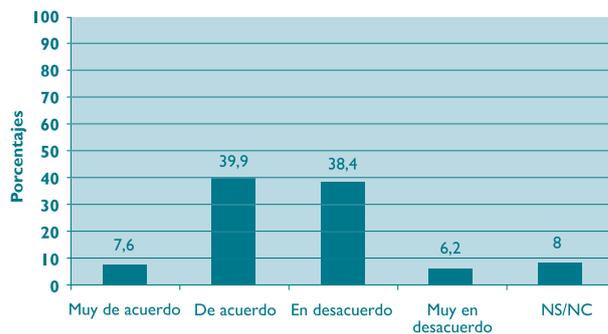
Fuente: elaboración propia a partir del Barómetro del Real Instituto Elcano de mayo de 2004 y febrero de 2005.

del terrorismo internacional antes con factores ideológicos y culturales que con variables socioeconómicas o políticas.

Por otra parte, ambos Barómetros del Real Instituto Elcano, el realizado en mayo de 2004 y el de febrero de 2005, indagaban asimismo sobre la medida en que los españoles relacionan los atentados del 11 de marzo en Madrid con la política exterior de su Gobierno o con el apoyo de éste a Estados Unidos en la invasión y ocupación de Irak.

Gráfico 4.

**Percepción social sobre la relación entre la retirada de las tropas de Estados Unidos de Irak y la disminución del terrorismo internacional en el mundo, 2005 (en porcentajes)**



Fuente: elaboración propia a partir del Barómetro del Real Instituto Elcano de febrero de 2005.

Tabla 4.

**Percepción social sobre la probabilidad de que vuelvan a producirse atentados de terrorismo islamista en democracias occidentales ya afectadas, 2006 (en porcentajes)**

| País              | Mucho | Bastante | Poco | Nada | NS/NC | Total |
|-------------------|-------|----------|------|------|-------|-------|
| En España         | 12,3  | 30,5     | 44,8 | 9,5  | 2,9   | 100   |
| En Estados Unidos | 33,5  | 47,4     | 13,3 | 2,8  | 3,0   | 100   |
| En el Reino Unido | 25,1  | 46,3     | 21,6 | 3,2  | 3,7   | 100   |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del BRIE de diciembre de 2006.

Pues bien, en el sondeo de mayo de 2004, un 66,6% de los entrevistados asoció mucho o bastante la masacre de Madrid con la política exterior española desarrollada en aquellos momentos (véase el gráfico 2). Asimismo, seis de cada 10 entrevistados en el sondeo de mayo de 2004 y en el de febrero de 2005, el 64,2% y el 62,7% respectivamente, se mostraban convencidos de que sin alineamiento español con Estados Unidos en la guerra de Irak no se habría producido la masacre terrorista de Madrid en marzo de 2004 (véase el gráfico 3). Pese a ello, de una encuesta a otra se incrementaron, de dos a tres de cada 10, los entrevistados para quienes esos atentados hubiesen tenido lugar con independencia de que las autoridades españolas concedieron a las estadounidenses en el conflicto iraquí, lo que quizá tenga que ver con informaciones aparecidas en prensa sobre otros planes para cometer de nuevo atentados yihadistas en Madrid que fueron desbaratados a tiempo en varias operaciones policiales de carácter preventivo desarrolladas desde finales de 2004

Ahondando en estas mismas cuestiones, es decir, en la supuesta relación directa de causalidad entre un determinado conflicto, como es el caso de la guerra de Irak, y la dinámica del terrorismo internacional, en el Barómetro del Real Instituto Elcano realizado en febrero de 2005 se requirió de los entrevistados su parecer sobre si una eventual retirada de las tropas estadounidenses que combaten en ese país de Oriente Medio tendría como consecuencia una disminución del terrorismo internacional en el mundo. Mientras que un 47,5% se mostraba “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con el enunciado de la pregunta que fue incorporada al cuestionario de dicho sondeo, otro 44,6% estaba “en desacuerdo” o “muy en desacuerdo” con la idea de que la salida de los soldados norteamericanos desplegados en territorio iraquí conllevaría un declive del actual terrorismo global (véase el gráfico 4). Puesto que la distancia que separa a ambas estadísticas se encuentra dentro de los límites del error muestral, puede afirmarse que la opinión pública española se encuentra dividida en sus actitudes a este respecto.

En conjunto, por tanto, diríase que la visión que sobre la causa de los atentados yihadistas del 11 de marzo tiene la opinión pública española no resulta del todo consistente con la percepción social sobre las causas del terrorismo internacional cuando este fenómeno es considerado en sentido genérico. Mientras que al actual terrorismo internacional, referido así en abstracto, se le atribuyen por parte de la opinión pública de nuestro país causas de índole principalmente ideológica o cultural, como el fanatismo religioso o el odio al mundo

occidental, cuando se trata de explicar una de las expresiones concretas de dicha violencia yihadista, como es el caso de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, la percepción social de los ciudadanos españoles se decanta por enfatizar causas de naturaleza política, como la acción exterior del Gobierno y en particular el alineamiento de las autoridades españolas con las estadounidenses en la invasión y ocupación de Irak. La división de pareceres que suscita entre los entrevistados la idea de que una eventual salida de las tropas norteamericanas de dicho país conllevaría una disminución del terrorismo internacional en el mundo parece resultar de aquella inconsistencia a que se ha hecho anteriormente referencia.

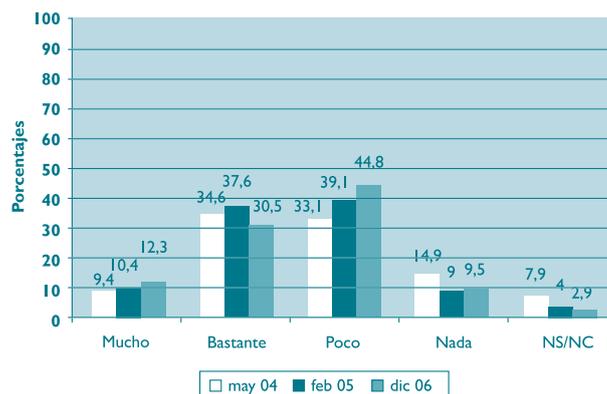
#### *Sobre la posibilidad de nuevos atentados islamistas*

En diciembre de 2006, con motivo de la última oleada del BRIE llevada a cabo hasta la fecha, se inquirió a una muestra de ciudadanos españoles acerca de la probabilidad de que ocurran nuevos atentados yihadistas en las democracias occidentales dentro de cuyos respectivos territorios jurisdiccionales se han producido ya. Es decir, en Estados Unidos que los sufrió en septiembre de 2001, en España que vivió los dramáticos acontecimientos de marzo de 2004 y en el Reino Unido donde asimismo ocurrieron en julio de 2005. Pues bien, que atentados altamente letales de ese tipo vuelvan a ser perpetrados en Estados Unidos es algo que a ocho de cada 10 entrevistados en una muestra estadísticamente representativa de la población española le parece "probable", mientras que siete de cada 10 de ellos piensa de igual modo sobre la posibilidad de que tengan lugar en el Reino Unido y, sin embargo, únicamente cuatro de cada diez de los mismos entrevistados cree que en España tendrá lugar un nuevo atentado del terrorismo internacional (véase la tabla 4).

Dada la relación que la opinión pública española establecía entre el apoyo gubernamental a Estados Unidos en la guerra de Irak y lo sucedido en Madrid hace tres años, cabría deducir que la percepción social dominante es que las otras dos democracias occidentales aquí consideradas son más propensas a sufrir un nuevo atentado yihadista en la medida en que continúan implicados militarmente en el conflicto iraquí. Aunque en el trasfondo de esta manera de ver las cosas cabe también la idea –que los dirigentes de al-Qaeda enfatizan en su discurso pero que desde luego no se corresponde con la realidad de los blancos y de las víctimas de su campaña violenta en los últimos años– de que el actual terrorismo global se dirige sobre todo contra Estados Unidos y sus aliados más

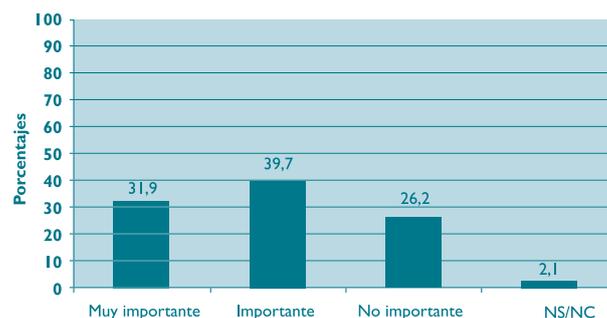
*Sólo entre el 43% y el 48% de los españoles considera probable que España sea otra vez escenario de un atentado terrorista perpetrado por individuos o grupos relacionados con al-Qaeda*

**Gráfico 5.** Percepción social sobre la probabilidad de que se produzca otro ataque de terrorismo internacional en España, 2004-2006 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del BRIE de mayo de 2004, febrero de 2005 y diciembre de 2006.

**Gráfico 6.** Percepción social sobre la amenaza que suponen las informaciones que apuntan a que grupos terroristas islámicos puedan atentar contra España reclamando Ceuta y Melilla, 2006 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir del Barómetro del Real Instituto Elcano diciembre de 2006.

cercanos.

Pero la percepción que la opinión pública española tiene sobre la probabilidad de que se produzca un nuevo atentado yihadista en nuestro propio país se ha mantenido en registros cercanos entre sí desde mayo de 2004, dos meses después de la masacre del 11 de marzo, hasta diciembre de 2006. En el aludido BRIE de mayo de 2004, un 44% de los entrevistados creía "mucho" o "bastante" probable que volviese a ocurrir un atentado del terrorismo internacional en España, percepción que se incrementa levemente, hasta el 48%, en el sondeo de febrero de 2005, para descender significativamente a un 42,8% en la encuesta de diciembre de 2006 a la que se ha hecho referencia en el párrafo anterior. Sólo uno de cada 10 entrevistados exhibe un acusado convencimiento de que España será escenario de un nuevo atentado islamista, de igual modo que, en sentido contrario, uno de cada 10 niega rotundamente que esa posibilidad exista. Podría inducirse de estos datos que sólo entre el 43% y el 48% de los españoles considera probable que España sea otra vez escenario de un atentado terrorista perpetrado por individuos o grupos relacionados con al-Qaeda (véase el gráfico 5)

Ahora bien, el mismo BRIE de diciembre de 2006 escudriñaba entre las actitudes de la opinión pública española con el propósito de conocer su valoración de las informaciones que habían aparecido en los medios de comunicación ese mismo mes, como consecuencia de una determinada operación policial, que apuntan la posibilidad de que grupos terroristas de orientación islamista puedan atentar contra España a fin de reclamar la soberanía de Ceuta y Melilla. Mientras que dicha información es "importante" o "muy importante" para el 71,6% de los entrevistados, otro 26,2% parece no dar suficiente crédito a esas informaciones aparecidas en la prensa nacional (véase el gráfico 6). Diríase, por tanto, que la afirmación precedente de que sólo cuatro o cinco de cada 10 entrevistados considera probable que tras el 11 de marzo se produzca en España un nuevo atentado yihadista ha de ser matizada en atención a las dos ciudades norteafricanas de soberanía española y a la constatación de peligros explícitos que se deriven de las informaciones que circulan a través de los medios de comunicación.

## Conclusiones

Una gran mayoría de los españoles se muestra decididamente preocupada por la amenaza que para nuestro país supone el terrorismo internacional, tal y como se deduce de los datos proporcionados por los sucesivos Barómetros que el Real Instituto Elcano ha

realizado entre noviembre de 2002 y diciembre de 2006. Ahora bien, en la intensidad con que la opinión pública española cualifica la importancia de dicha amenaza se observan algunas interesantes variaciones a lo largo de ese tiempo. Tras la invasión de Irak en marzo de 2003 y los atentados de Casablanca ocurridos en mayo de ese mismo año se registra un marcado incremento en la percepción social del terrorismo internacional como una amenaza de muy considerable importancia para los intereses estratégicos de España, que se mantiene a partir de 2004, debido en buena medida a la memoria de los atentados del 11 de marzo.

Por otra parte, la percepción social dominante entre los españoles relaciona las causas del terrorismo internacional, considerado así genericamente, antes con factores ideológicos y culturales que con variables socioeconómicas o políticas. Se tiene al fanatismo religioso, en concreto, como la causa principal de ese fenómeno. Sin embargo, cuando se trata de explicar una de las expresiones concretas del terrorismo yihadista, como es el caso de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, parece que los ciudadanos españoles se decantan por enfatizar causas de naturaleza política, como la acción exterior del Gobierno y en particular el alineamiento de las autoridades españolas con las estadounidenses en la invasión y ocupación de Irak. Diríase, por tanto, que a la opinión pública española le es propia una visión sobre la causa de los atentados del 11 de marzo que no resulta del todo consistente con la percepción social mayoritaria sobre las causas a que atribuye el terrorismo internacional en general. La división de pareceres que suscita la idea de que una eventual salida de las tropas norteamericanas del territorio iraquí conllevaría una disminución del terrorismo internacional en el mundo es quizá una resultante de esa incongruencia a que se ha hecho anteriormente referencia.

Aproximadamente cuatro de cada 10 entrevistados en los Barómetros del Real Instituto Elcano realizados entre mayo de 2004 y diciembre de 2006 cree que España puede ser el escenario de un nuevo atentado del terrorismo internacional. Sin embargo, siete de cada 10 estiman posible que algo así tenga lugar en el Reino Unido y ocho de cada 10 consideran probable que ocurra en Estados Unidos. Aunque sólo la mitad de los españoles parece considerar probable que tras el 11 de marzo se vuelva a producir un nuevo acto de terrorismo internacional en nuestro país, esta percepción social ha de ser matizada en atención a la inquietud con que la opinión pública da crédito a la verosímil amenaza de que se perpetren atentados islamistas con el fin de reclamar Ceuta y Melilla. En

cualquier caso, el hecho de que una amplísima mayoría de los españoles tenga al terrorismo internacional por una seria amenaza para los intereses estratégicos de nuestro país y que, al mismo tiempo, tienda a estimar poco probable que vuelva a ocurrir un atentado yihadista en el territorio nacional, estaría poniendo de manifiesto otra relativa inconsistencia en las actitudes de la opinión pública respecto a estas cuestiones de seguridad nacional.

**Rut Bermejo**

*Colaboradora del Programa sobre Terrorismo Global del Real Instituto Elcano y profesora ayudante de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos*

**Fernando Reinares**

*Investigador principal de Terrorismo Internacional del Real Instituto Elcano, donde dirige el Programa sobre Terrorismo Global, y catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos*

# Documentos de trabajo y libros publicados

## Documentos de trabajo publicados en marzo

### Aquí y allí: vínculos transnacionales y comunitarios de los inmigrantes musulmanes en Europa (DT)

Berta Álvarez-Miranda  
(14/03/2007)

### Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea (II) Actualización del Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados (DT)

Secretaría de Estado para la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
(28/02/2007)

## 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), 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 Arahetes, 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.



# ARI y materiales de interés

## ARI publicados en marzo

### **Lengua y migraciones: aspectos culturales de la inmigración latinoamericana en España**

*Jaime Otero Roth*  
(20/03/2007)

### **La otra guerra que Washington no está ganando**

*Miguel Díaz*  
(15/03/2007)

### **La encrucijada libanesa: ¿estabilidad o guerra civil en 2007?**

*George Emile Irani*  
15/03/2007

### **La estrategia estadounidense en Oriente Medio: luchando por evitar el fracaso**

*Augustus Richard Norton*  
(15/03/2007)

### **La lucha contra la corrupción: propuesta del Banco Mundial**

*Luis Martí*  
(13/03/2007)

### **La nueva ley de comercio de armas en España: una oportunidad única**

*Mabel González Bustelo*  
(12/03/2007)

### **¿Cuál es la amenaza que el terrorismo yihadista supone actualmente para España?**

*Fernando Reinares*  
(8/03/2007)

### **Visiones del terrorismo internacional en la opinión pública española**

*Rut Bermejo y Fernando Reinares*  
(8/03/2007)

### **Procesos de radicalización de los terroristas yihadistas en España**

*Rogelio Alonso*  
(7/03/2007)

### **El proceso de "descomunización" y la crisis de la Iglesia en Polonia**

*Izabela Barlinska*  
(6/03/2007)

### **Cooperación y colaboración internacional en la lucha contra el terrorismo**

*José Enrique Díaz Díaz*  
(5/03/2007)

### **¿Información o propaganda?: La huelga de hambre del etarra Ignacio de Juana Chaos y su cobertura en "The Times"**

*Rogelio Alonso*  
(28/02/2007)

## Materiales de interés

### **ONU - La situación en Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales**

Informe del Secretario General publicado el 15 de marzo de 2007 en el que se examinan las actividades llevadas a cabo por la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) desde septiembre de 2006, fecha del informe anterior.

### **OCDE-Development Co-operation Report 2006**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó su informe sobre Cooperación al Desarrollo 2006, en el que por un lado se presenta la distribución de la totalidad de ayuda mundial y por otro se examina la efectividad de la misma. El informe incluye un extenso anexo estadístico sobre las donaciones realizadas por cada país y los destinos de las mismas.

### **Amnistía Internacional-Iansa-Oxfam - Armas sin fronteras: Por qué el comercio globalizado requiere controles globales**

Informe publicado en octubre de 2006 en el marco de la campaña mundial "Armas bajo control" promovida conjuntamente por las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) Amnistía Internacional, International Network on Small Arms (Iansa) e Intermón Oxfam, sobre la globalización y el comercio de armas, que afirma la necesidad de establecer reglas globales para responder al creciente comercio mundial de armas.

### **UE – Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, marzo 2007**

Documento final de la cumbre de primavera de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE), celebrada en Bruselas los días 8 y 9 de marzo de 2007, dedicada al cambio climático.

# Actividades realizadas en el mes de marzo y próximas actividades

## Actividades realizadas en marzo

01/03/2007

### Desayuno con José Graciano da Silva

El Instituto recibió a José Graciano da Silva, Director de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y mentor y diseñador del Programa Fome Zero de Brasil.



01/03/2007

### Reunión con Jiang Shixue

El Subdirector del Instituto de Estudios de América Latina, Academia China de Ciencias Sociales, habló sobre “El desarrollo reciente de las relaciones entre China y América Latina y sus implicaciones”, en una reunión de trabajo organizada por el Instituto Elcano y Casa Asia



02/03/2007

### Presentación del Informe sobre Desarrollo Humano Árabe 2005

El Instituto organizó la presentación española del Informe sobre Desarrollo Humano Árabe 2005: “Hacia la mejora del estatus de la mujer en el Mundo Árabe”, del PNUD, 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 Instituto Elcano.



05/03/2007

### DGPOLDE-Reunión de representantes de diversos centros de investigación de estudios sobre temas de cooperación y desarrollo



06/03/2007

### Visita al Instituto de futuros líderes chinos.

Organizado por el Real Instituto Elcano y la Fundación Consejo España China, contó con las intervenciones de Jaime Otero y Carlos Malamud, investigadores principales de Lengua y Cultura y América Latina, respectivamente, del Instituto Elcano.



07/03/2007

### Reunión con Loukas Tsoukalis

El Instituto recibió en su sede a Loukas Tsoukalis, experto en temas europeos.



09/03/007

**Coloquio España-Estados Unidos sobre cooperación antiterrorista.**

Coloquio celebrado en conmemoración de los atentados del 11 de marzo en Madrid, coorganizado con la Embajada de Estados Unidos, en el que participaron expertos españoles y norteamericanos.



12/03/2007

**Seminario sobre Kosovo**

Se celebró Seminario sobre la situación en Kosovo al que acudieron destacados especialistas españoles y extranjeros.



19/03/2007

**Desayuno de trabajo con Pablo Gerchunoff**

El economista argentino, profesor de la Universidad Torcuato de Tella, visitó el Instituto para hablar sobre "La economía argentina y la situación preelectoral"



22/3/2007

**Reunión sobre "La dimensión septentrional de la UE"**

Acto organizado por la Oficina de la Comisión Europea en Madrid y Real Instituto Elcano, que contó con la participación de representantes de los gobiernos de Estonia y Finlandia.



22/3/2007

**Atlantic Conference 2007: "Migraciones e integración de emigrantes en la región atlántica"**

Organizado por el Real Instituto Elcano y Chicago Council on Global Affairs, con el patrocinio de la Junta de Andalucía, se celebró en Sevilla esta Conferencia de dos días de duración.



**Próximas actividades**

11 de abril de 2007

**Presentación del libro "La imagen de España en China"**

Lugar: Casa Asia, Barcelona  
Organización: Casa Asia y Real Instituto Elcano  
Se presentará el libro de Javier Noya, investigador principal de Imagen Exterior de España y Opinión Pública del Real Instituto Elcano.

20 de abril de 2007

**Seminario Hispano-Polaco sobre inmigración en la Unión Europea**

Lugar: Varsovia  
Organización: Real Instituto Elcano, DEMOS y Fundación Alternativas

13 de abril de 2007

**Presentación del libro "Weapons of Terror"**

Lugar: Asociación de la Prensa, Madrid  
Organización: Real Instituto Elcano  
Dentro de los actos de presentación en España de esta publicación elaborada por la Weapons of Mass Destruction Comision (WMDC), que preside Hans Blix, el Instituto Elcano organizará la de Madrid que contará, entre otros, con la presencia del propio Dr. Blix, autor del libro.

20 de abril de 2007

**Seminario "Economic Pastnership Agreements (EPA) entre Europa y África Subsahariana: el papel de España"**

Lugar: Real Instituto Elcano  
Organización: Real Instituto Elcano e Intermón OXFAM  
El seminario contará con la participación de representantes de la Administración Pública, de las instituciones europeas involucradas y del sector académico.

# 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.