

## La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina

*La VI Cumbre América Latina y Caribe-UE permitió relanzar la relación birregional, pero ha sido insuficiente para impulsar la “alianza estratégica” entre ambas regiones que se viene buscando desde 1999.*

**Carlos Malamud**

## Ciberseguridad en España: una propuesta para su gestión

*Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han coadyuvado al bienestar y progreso de las sociedades. Con el tiempo y la evolución de las TIC, han aparecido riesgos que hacen necesario gestionar su seguridad.*

**Enrique Fojón Chamorro y Ángel F. Sanz Villalba**

## La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama

*El 27 de mayo de 2010 se publicó la última edición de la National Security Strategy de EEUU. Con ella, el presidente Barack Obama desarrolla la visión, objetivos y medidas para la seguridad nacional de su Administración durante los próximos años.*

**Félix Arteaga**

## Irán en 2010: Ahmadineyad echa pulsos en todos los frentes

*Un año después de las elecciones más controvertidas en la joven historia de la República Islámica de Irán, las protestas populares contra su resultado parecen un sueño lejano.*

**Ángeles Espinosa**

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

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

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

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

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

El Real Instituto Elcano tiene como objetivos prioritarios:

- analizar el escenario internacional con el fin de producir análisis, estudios e informes que arrojen luz sobre la evolución del mismo;
- difundir esos trabajos con la meta de participar e influir en

- el debate público global sobre la realidad internacional;
- servir de foro de encuentro y debate, a fin de fortalecer el diálogo entre agentes públicos y privados;
  - fomentar el crecimiento y desarrollo de la comunidad académica española dedicada a los estudios internacionales y estratégicos



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

[www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs.asp)

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

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

## La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina

*Carlos Malamud*

La VI Cumbre América Latina y Caribe-UE, celebrada el 18 de mayo de 2010 en Madrid, permitió relanzar la relación birregional, pero ha sido insuficiente para impulsar la “alianza estratégica” entre ambas regiones que se viene buscando desde 1999.

4

## Ciberseguridad en España: una propuesta para su gestión

*Enrique Fojón Chamorro y Ángel F. Sanz Villalba*

Realiza una aproximación a los conceptos de ciberespacio y ciberseguridad, a los riesgos y amenazas conocidos, a la gestión existente en España y a la necesidad de desarrollar un sistema nacional de ciberseguridad que fomente la integración de todos los actores e instrumentos.

9

## La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama

*Félix Arteaga*

Compara el contenido y estructura de la NSS 2010 con las precedentes y los cambios que presenta en relación con el concepto, enfoque y problemas de seguridad, así como los retos a los que se enfrenta en materia de recursos y de modelo de gestión.

13

## Irán en 2010: Ahmadineyad echa pulsos en todos los frentes

*Ángeles Espinosa*

Un año después de que la reelección de Mahmud Ahmadineyad diera lugar a las protestas más graves de la historia de la República Islámica, el régimen iraní ha logrado borrar las huellas externas de la revuelta.

18

## Documentos de trabajo y libros publicados

**ARI, materiales de interés y próximas actividades**

**Actividades realizadas en mayo**

23

# La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina

*Tras la Cumbre de Madrid, América Latina vuelve a estar en el radar europeo, aunque habrá que preguntarse durante cuánto tiempo podrá mantenerse allí. La respuesta a este interrogante no depende únicamente de la voluntad española, sino de la actitud del resto de los países miembros y muy especialmente de la Comisión Europea.*

**Carlos Malamud**

## Tema

La VI Cumbre ALCUE (América Latina y Caribe-UE), celebrada el 18 de mayo de 2010 en Madrid, permitió relanzar la relación birregional, pero ha sido insuficiente para impulsar la “alianza estratégica” entre ambas regiones que se viene buscando desde 1999.

## Resumen

La VI Cumbre ALCUE celebrada en Madrid en mayo pasado, así como las reuniones subregionales o bilaterales paralelas, han permitido volver a situar a América Latina en la agenda europea, tal como pretendía la Presidencia semestral española, la organizadora de la Cumbre. Sin embargo, pese a los importantes logros alcanzados, entre los que destacan el Tratado de Asociación con América Central, los acuerdos multipartes con Perú y Colombia, el anuncio del relanzamiento de las negociaciones con Mercosur, la creación de la Fundación Eurolat, el lanzamiento del programa LAIF y la aprobación de un plan de acción 2010-2012, para dar seguimiento a los acuerdos consensuados y recogidos en la declaración final, no fue posible dar pasos decisivos en la consecución de la “alianza estratégica” birregional, un objetivo presente desde la I Cumbre ALCUE celebrada en 1999 en Río de Janeiro. No obstante, si esta meta sigue sin alcanzarse no fue por responsabilidad de España o debido a cuestiones organizativas, sino por la propia dinámica de la relación birregional y a los múltiples obstáculos que la impiden avanzar en la dirección esperada, obstáculos que es posible identificar en ambas partes.

## Análisis

Realizar una evaluación de lo que ha sido la VI Cumbre ALCUE (América Latina y Caribe-UE) y de las múltiples reuniones subregionales y bilaterales asociadas requiere, en primer lugar, identificar a los principales actores allí presentes y los objetivos que cada uno de ellos tenía para la ocasión. No se trata únicamente de distinguir la parte europea de la latinoamericana, sino de desagregar dentro de cada una de ellas la existencia de actores distintos con objetivos diferentes. Así, por ejemplo, dentro de la UE, la Presidencia española, encargada de organizar la Cumbre, acudía con una agenda propia, que sólo en algunos puntos coincidía con la de la Comisión, pero no en todos. A esto hay que sumar los intereses concretos de los países miembros de la Unión, que en muchos aspectos no son convergentes, como se puede observar en lo referente a la posición común sobre Cuba, la vigencia de la PAC, los temas migratorios y también en algunas cuestiones menos generales, como las respuestas a dar frente a ciertas cuestiones específicas que afectan a uno o dos países de la unión pero no a la mayoría. Del lado latinoamericano encontramos a países o regiones muy interesados en negociar con Europa (Colombia, Perú, México, Chile y los centroamericanos) con otros muchos menos preocupados por la relación birregional (en este grupo se puede encontrar a los más destacados miembros del ALBA).

De todos modos es posible concluir que, al menos desde la perspectiva de los organizadores españoles, la Cumbre ha sido un éxito. Sus principales objetivos se han cumplido, comenzando por el de relanzar la relación birregional, tras años de mantenerse en un bajo perfil. En el último tiempo se habían reforzado las quejas relativas al abandono europeo de América Latina, en la misma línea de lo actuado por EEUU tras los atentados terroristas del 11-S de 2001. Tras la Cumbre de Madrid, América Latina vuelve a estar en el radar europeo, aunque en este punto habrá que preguntarse durante cuánto tiempo podrá mantenerse allí. La respuesta a este interrogante, igual que a otros atinentes a la relación birregional, no depende únicamente de la voluntad española, sino de la actitud del resto de los países miembros y muy especialmente de la Comisión Europea. En este sentido, la responsabilidad de la alta representante europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, y de su departamento, es máxima. Sin embargo, como no podía ser de otra manera, no se puede olvidar la responsabilidad de las contrapartes latinoamericanas.

Por lo que se pudo ver y oír en Madrid, la participación de Catherine Ashton en la Cumbre fue mínima y tampoco se prodigó en declaraciones. Es verdad que la puesta en vigor del Tratado de Lisboa no le dejaba mucho margen para su protagonismo, subordinado a la Presencia simultánea de Rodríguez Zapatero, Durão Barroso y Van Rompuy. Pero también hay que reconocer que hasta la fecha la alta representante no ha demostrado demasiado interés en la región, como se pudo ver previamente a través de sus reacciones, o su falta de reflejos, tras el terremoto de Haití. No basta con que España y Portugal quieran impulsar la

relación birregional, es necesario que las altas instancias de Bruselas se comprometan seriamente y formalmente con este empeño, comenzando por los responsables de la política exterior europea. De ahí la importancia de lo realizado por España con las próximas Presidencias de Bélgica y Hungría en lo referente a América Latina, toda vez que según el nuevo marco institucional europeo las tres Presidencias están íntimamente relacionadas.

Lo cierto es que en esta ocasión Catherine Ashton pasó brevemente por Madrid, para asistir básicamente a la reunión de los ministros de Exteriores el lunes 17, pero poco más. Con anterioridad a la Cumbre su departamento no hizo público ningún documento importante que sentara su posición frente a la cita madrileña o aclarara qué lugar concede la política exterior europea a América Latina. En este sentido, la “doctrina” de la UE todavía sigue siendo la elaborada por la ex comisaria Benita Ferrero-Waldner, cuando estaba a cargo de la cartera de Exteriores. De este modo, las prioridades políticas de la UE respecto a América Latina se pueden encontrar en la comunicación: “La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales” (2009), que actualiza la vigente desde 2005, “Una acción reforzada entre la Unión Europea y América Latina”. Para la comisaria Ferrero-Waldner el documento representa “otro visible y tangible paso adelante en el refuerzo de nuestra ya sólida y próspera relación”, aunque lamentablemente no recoge de forma sistemática las complejas amenazas que planean sobre la misma y podrían cuestionarla en el futuro.

Junto con el objetivo principal fijado por la Presidencia española, se cumplieron también buena parte de los objetivos secundarios, lo que habla positivamente del trabajo serio y sistemático realizado durante más de un año por los organizadores de la Cumbre. En este sentido, los responsables del Ministerio español de Exteriores a cargo de la cita cumplieron eficazmente con su labor. Es verdad que algunos mandatarios, de ambas orillas, no se hicieron presentes en la cita madrileña, pero como vengo sosteniendo desde hace tiempo, y no sólo para las Cumbres Iberoamericanas, no se puede hacer depender el éxito o fracaso de estas reuniones de una mera cuestión cuantitativa (relación de presentes y ausentes, o número de acuerdos alcanzados con las diferentes partes).

Entre los logros secundarios alcanzados en Madrid destacan la firma del Tratado de Asociación con América Central (más Panamá), el primero de su tipo que cierra la UE en su relación con América Latina, que se agrega al acuerdo de asociación económica ya en marcha con el Cariforum, los acuerdos multipartes con Colombia y Perú, y el anuncio formal de reanudar en julio próximo las negociaciones entre la UE y Mercosur, con la expectativa, algo desmedida, de cerrar un acuerdo en lo que queda de 2010. También hay que mencionar la creación de la Fundación Eurolat, aunque no hubo acuerdo sobre el lugar en el que debería instalarse su sede, lo que deja incluso algunos interrogantes abiertos sobre el comienzo de sus actividades y sobre su futuro en el medio plazo. Alemania, Francia e Italia se disputan el derecho de convertir a Hamburgo, París o Milán en el lugar

de funcionamiento de la fundación, aunque no habría que descartar una solución de compromiso que comprendiera la apertura de subseces, lo que restaría eficacia a su labor, especialmente en el momento inicial. Por último, hay que mencionar la puesta en marcha del Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL o LAIF en inglés), un fondo de 125 millones de euros que permitirán a organismos financieros internacionales, como la CAF, canalizar una mayor cantidad de recursos para obras de interconexión, infraestructura energética, energías renovables, transporte, medio ambiente, cohesión social e incluso para la promoción de la pequeña y mediana empresa. Una de las grandes innovaciones de esta Cumbre fue la redacción y aprobación de un “Plan de Acción 2010-2012”, que intenta garantizar el cumplimiento de lo acordado en la Cumbre y su seguimiento hasta la próxima reunión, la VII, a celebrarse en 2012 en Santiago de Chile.

*Lo cierto es que en esta ocasión Catherine Ashton pasó brevemente por Madrid, para asistir básicamente a la reunión de los ministros de Exteriores el lunes 17, pero poco más.*

La Cumbre se celebró el 18 de mayo en Madrid bajo el lema “Hacia una nueva etapa de asociación bi-regional: innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social”. Por tanto, se centró, de forma monográfica, en torno a los temas de innovación, desarrollo tecnológico y desarrollo sostenible, en general una temática similar a la abordada en la XIX Cumbre Iberoamericana celebrada en Estoril, Portugal, en diciembre de 2009. A esto se agregó el cambio climático y las migraciones, y algunas otras cuestiones incluidas oficialmente en la agenda o tratadas de forma extraoficial en los pasillos. En realidad, se podría hablar de una cierta línea de continuidad entre ambas reuniones, Madrid y Estoril. Buena parte de estas cuestiones han sido abordadas y recogidas en la declaración final de la Cumbre, pero como suele ocurrir en estos documentos, producto de arduas y laboriosas reuniones de técnicos, diplomáticos y políticos, el nivel de generalidad en muchas de las cuestiones tratadas, como democracia o derechos humanos, no pasa de lo políticamente correcto, la única manera de contentar a actores tan diferentes.

De forma simultánea a la reunión principal, entre el domingo 16 y el miércoles 19 de mayo se celebraron diversas cumbres bilaterales o birregionales, así como un sinnúmero de encuentros bilaterales entre los presidentes de ambas orillas del Atlántico. A esto hay que agregar numerosas reuniones, a todos los niveles, celebradas desde enero de 2010, cuando comenzó el semestre de la Presidencia española, de cara a la preparación de la Cumbre. De todos los foros realizados destacan los mantenidos por la UE con Mercosur, la Comunidad Andina (CAN), América Central y el Cariforum, así como las reuniones bilaterales con México y Chile, que buscaron el reforzamiento de la relación estratégica alcanzada con ambos países. Brasil también

goza de un estatus semejante. De este modo, en febrero de 2010 se celebró en Madrid la reunión ministerial de diálogo político entre ambas partes, aunque la última cumbre bilateral Brasil-UE, la tercera de su tipo, se celebró con la presencia del presidente Lula en Estocolmo, en octubre de 2009, durante la Presidencia semestral de Suecia. De las múltiples reuniones bilaterales entre mandatarios europeos y latinoamericanos destaca la mantenida por el presidente peruano Alan García con su colega chileno Sebastián Piñera, que permitió distender una relación que no pasaba precisamente por su mejor momento.

---

### *América Latina y el Caribe tienen tantas voces como gobiernos participantes y cada una de ellas se expresa en función de sus propios intereses, aunque éstos se opongan a los planteamientos generales.*

---

Sin embargo, y pese a todos estos importantes e indiscutibles logros, que suponen destacados avances en la construcción de la relación birregional, hemos contemplado algunas paradojas importantes. La primera es que pese a los éxitos alcanzados en la Cumbre no se han dado pasos significativos en la conformación de la alianza estratégica, la gran meta buscada por algunos y recogida en la declaración final. Esta idea se sigue asentando en la premisa fundacional de las Cumbres ALCUE, desarrollada en la I Cumbre, celebrada en 1999 en Río de Janeiro, que planteaba la existencia de una potente comunidad de valores y de la pertenencia común al mundo occidental de ambas partes. En esta ocasión, la declaración final señala que los mandatarios de Europa, América Latina y el Caribe reiteran su “compromiso de continuar promoviendo y reforzando nuestra asociación estratégica birregional, basada en nuestros principios, valores e intereses comunes”. Sebastián Piñera, el presidente de Chile, en buena medida condicionado por su condición de novato en estas lides, pero también por ser el responsable de la organización de la próxima Cumbre ALCUE, calificó al proceso birregional como “demasiado lento” y se comprometió a renovar el diálogo de una forma consistente con los retos de la sociedad de la información, de forma de adecuarlo a los retos del siglo XXI. En este sentido, sería de utilidad una potente página *web* de la Cumbre, que permitiría acercar a los ciudadanos los avances del proceso.

La segunda paradoja se vincula al síndrome del perro del hortelano, que no come ni deja comer. Si la UE no avanza en la negociación subregional con América Latina malo, ya que eso es sinónimo de las debilidades del proyecto de asociación birregional, pero si negocia bilateralmente con países individuales peor, ya que de ese modo se atenta contra la integración regional y se potencia la pobreza. Este fue el mensaje lanzado por el presidente de Bolivia Evo Morales en un desayuno celebrado en Madrid, ocasión que también aprovechó para atacar a EEUU y para acusar, pese

a carecer de pruebas para ello y apoyándose únicamente en informaciones contenidas en recortes de prensa, al Partido Popular (PP) español y a una fundación a él asociada, que no identificó, de financiar un golpe de Estado en su contra. Sin embargo, hasta la fecha no existen evidencias concretas del mismo, ni el gobierno boliviano ha presentado pruebas al respecto.

También dijo Morales que con su política negociadora la UE dividía a la CAN, sin reparar en el hecho incontestable de que ha sido la CAN quien se ha dividido por sus propios errores y desavenencias y por la salida venezolana de la institución, ocurrida cuatro años atrás. Ideas similares a las expresadas por Morales se repitieron en aquellos días de mayo. Entre los numerosos testimonios recogidos destacan las palabras de un dirigente de Intermon Oxfam, que denunció los acuerdos firmados por la UE con Colombia y Perú por ser un obstáculo para eliminar la pobreza y la desigualdad y no permitir la defensa de los derechos humanos. Su portavoz concluyó: “Esos pactos debilitan a la Comunidad Andina, en clara contradicción con el mandato de la UE de promover procesos de integración regional”. Manifestaciones similares se repitieron sistemáticamente en la “Cumbre de los Pueblos” o “contracumbre” celebrada también en Madrid sin mucho éxito, pese a contar con el respaldo explícito de los países del ALBA. Así fue como la presentación de la película de Oliver Stone sobre Hugo Chávez, que incluye el testimonio de numerosos de sus colegas latinoamericanos, pasó sin pena ni gloria.

En realidad, la oposición de Bolivia a las negociaciones con la UE viene de lejos. Por eso su gobierno se negó a que la CAN tratara con la UE ninguna cuestión que estuviera mínimamente relacionada algo con el libre comercio. Desde su llegada al poder Morales se opone al libre comercio, a tal punto que el 29 de abril de 2006 firmó en La Habana, junto a Hugo Chávez y Fidel Castro, el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), una declaración frontal contra la globalización y una forma muy singular de interpretar las relaciones comerciales internacionales. En una rueda de prensa celebrada en Madrid en los días de la Cumbre, Evo Morales afirmó de un modo contundente: “Bolivia jamás va a negociar el saqueo de nuestros recursos naturales”, convencido como está de que en Europa y EEUU hay una conspiración en marcha para esquilmar a su país, privándolo de todo aquello que legítimamente le corresponde. En esta línea, su gobierno observó en la declaración final los dos acuerdos multipartes firmados en Madrid entre la UE con Colombia y Perú, y piensa presentar una reclamación ante el tribunal de Justicia de la CAN.

La falta de simetría en la relación birregional también se ha trasladado, como ya se ha señalado previamente, a la calidad del diálogo político entre las partes. Pese a las grandes limitaciones europeas en la construcción de una política exterior común, acentuadas durante años por las dificultades de avanzar en el proceso constitucional y a la hora de aprobar el Tratado de Lisboa, junto a las distorsiones introducidas por el proceso de ampliación de 15 a 27 miembros, lo cierto es que al menos formalmente la UE habla con una sola voz. De este modo, es la Comisión

Europea, a través de sus comisarios y funcionarios, quien expresa en las Cumbres ALCUE los puntos de vista europeos. A partir de ahora será la alta representante. Por el contrario, América Latina y el Caribe tienen tantas voces como gobiernos participantes y cada una de ellas se expresa en función de sus propios intereses, aunque éstos se opongan a los planteamientos generales. Podría pensarse que los países del ALBA (Alianza bolivariana para los países de nuestra América) actúan de forma más consensuada, pero las diferencias entre Bolivia y Ecuador o entre Venezuela y Ecuador son dignas de ser tenidas en cuenta. En este sentido, habrá que ver cómo concluyen las negociaciones entre Ecuador y la UE para firmar un acuerdo entre ambas partes.

De esto queda plena constancia en lo ocurrido en las Cumbres ALCUE de Lima (2008) y Viena (2006), y también en la Cumbre Iberoamericana de Estoril, donde se pusieron de manifiesto las crecientes contradicciones que cruzan la región y dividen a los gobiernos latinoamericanos. En este sentido, la existencia de un proyecto hegemónico del ALBA, sintetizado en el llamado socialismo del siglo XXI y la revolución bolivariana, coordinado y dirigido por Cuba y Venezuela para el conjunto del continente no sólo debilita la existencia de una posición común latinoamericana, sino también hace cada vez más difícil el diálogo con Europa. Pese a ello, o quizá debido a ello, la ausencia en Madrid de los presidentes de Cuba y Venezuela, Raúl Castro y Hugo Chávez, facilitó la dinámica de las reuniones y redujo el tono confrontacional de algunas disputas.

En la Cumbre Iberoamericana de Estoril la reunión fue dominada por el tratamiento dado a la cuestión hondureña y la discusión en torno a la legitimidad del nuevo gobierno electo tras las elecciones de noviembre de 2009. Si bien el tema no estaba formalmente incluido en la agenda oficial, se hizo omnipresente tanto en las reuniones oficiales como en los pasillos. Con este precedente no era difícil que en Madrid se repitiera una historia semejante, lo que explica la preocupación de los organizadores. Con anterioridad al inicio de la VI Cumbre ALCUE, algunos países de la Unasur, comenzando por Brasil, Ecuador y Argentina, propusieron boicotear la cita madrileña si el presidente hondureño, Porfirio Lobo, asistía a la misma. La renuncia de Lobo de asistir a la Cumbre ALCUE, y limitar su presencia en Madrid únicamente a la Cumbre con América Central, permitieron sortear la amenaza de boicot y garantizar la normalidad en la celebración de la reunión principal.

Pese a este hecho, la postura de Brasil y otros países sudamericanos en la defensa de la “pureza democrática” hondureña está llegando a extremos preocupantes y que estarían evidenciando un cierto distanciamiento con la realidad, causado más por cuestiones políticas o ideológicas, especialmente después de que los pares regionales de Lobo –los demás presidentes centroamericanos, comenzando por el nicaragüense Daniel Ortega, pero siguiendo con el guatemalteco Álvaro Colom y el salvadoreño Mauricio Funes– hayan decidido pasar página y normalizar las relaciones regionales. También hay que mencionar la ausencia, por motivos semejantes, del flamante secretario

general de la Unasur, Néstor Kirchner, a la Cumbre de donantes con Haití celebrada en Punta Cana, República Dominicana, a comienzos de junio. Causa estupefacción que la solidaridad sudamericana con el pueblo haitiano se subordine a consideraciones como ésta, que impidan cumplir eficazmente con todos los compromisos asumidos. Fue interesante, en lo relativo a la propuesta de Brasil y Ecuador de boicotear la Cumbre ALCUE, la dura posición de José Miguel Insulza, secretario general de la OEA, que les recriminó a los presidentes implicados su postura, adoptada sin haber consultado previamente al conjunto de la región, comenzando por los países centroamericanos, los más directamente involucrados en el tema.

---

### *Comienza a observarse en algunos países de Europa que la paciencia y el tiempo del silencio frente a algunos gobiernos latinoamericanos se está acabando.*

---

Se mencionaba más arriba que las dificultades para impulsar la “alianza estratégica” vienen de los dos lados. Desde América Latina algunos gobiernos repiten de forma sistemática sus denuncias contra el colonialismo europeo y la depredación de sus recursos naturales, mientras otros se centran en el neocolonialismo británico y la política hacia las Malvinas, prospecciones petroleras incluidas. A esto hay que agregar las denuncias venezolanas de los teóricos intentos de invadir su territorio promovidos por los Países Bajos, o las políticas de renacionalizaciones que comienzan a afectar a empresas europeas impulsadas desde Caracas, La Paz o Buenos Aires, por mencionar sólo algunos ejemplos. El rechazo del gobierno boliviano a los valores occidentales y el cuestionamiento de los regímenes bolivarianos a la democracia representativa complican todavía más las cosas.

Del lado europeo, la defensa cerrada del proteccionismo agrícola, encarnado en la PAC (Política Agraria Común), mantenida por campesinos y políticos franceses y austriacos, entre otros, se complementa eficazmente con la postura de los productores lácteos en el mantenimiento de sus beneficios. Cuba y el tema migratorio son otra clara divisoria de aguas. Al mismo tiempo, comienza a observarse en algunos países de Europa que la paciencia y el tiempo del silencio frente a algunos gobiernos latinoamericanos se está acabando. En este sentido, destaca el fuerte alegato del diputado italiano Sandro Gozi para echar a Argentina del G-20, publicado incluso en *La Nación* de Buenos Aires: “Ya es hora de que la clase política y financiera de Europa reconozca la realidad y se ponga dura con el régimen de Cristina Fernández. Es hora de echar a la Argentina del Grupo de los 20”. Se da la circunstancia de que Gozi ha sido asesor de Romano Prodi y de José Manuel Durão Barroso, ambos presidentes de la Comisión Europea.

## Conclusión

La VI Cumbre ALCUE de Madrid ha obtenido algunos resultados importantes en la senda de relanzar las relaciones birregionales. Entre aquellos que merecen más atención destacan el tratado de asociación con América Central (más Panamá) y los acuerdos multipartes con Colombia y Perú. Sin embargo, algunos de los problemas que frenan la relación, y se vienen arrastrando de lejos, persisten y serán muy difíciles de superar. Son ellos, precisamente, los que obstaculizan el despegue definitivo de la “alianza estratégica” e impiden cualquier tipo de avance en su construcción más allá de la retórica y de ciertas medidas cosméticas.

A la vista de estos problemas, que tienen su origen en ambas orillas del Atlántico, quizá sería conveniente comenzar a llamar a las cosas por su nombre y dejar de plantearse metas inalcanzables. De ahí que afirmaciones del tipo “sería una gran noticia que pudiéramos ver en un futuro inmediato una cumbre entre la Unión Europea y la Unión Latinoamericana” no tienen demasiado asidero en la realidad. Es precisamente esa realidad quien se ha encargado de poner las cosas en su sitio. No es casual que tras la Cumbre de Madrid los únicos países latinoamericanos que no hayan firmado con la UE acuerdos de asociación, o similares, o lo estén negociando, sean Cuba, Venezuela y Bolivia. Ecuador puede cambiar su situación si finalmente se decide a negociar seriamente con la UE, mientras que Nicaragua, pese a sus posturas políticas, por su tamaño y debilidad no puede romper con su entorno regional centroamericano.

Debido a lo anterior, y con el fin de afrontar esta Cumbre en mejores condiciones que las anteriores, la UE decidió dar un giro importante a su política negociadora con América Latina. De esta forma apostó por la bilateralidad, dejando de exigir como cuestión de principio la negociación con instancias de integración subregionales. Pese a las numerosas voces que critican este paso, alertando de que de esta forma se dificulta la integración de América Latina, hay que tener en cuenta tres hechos fundamentales: (1) la apuesta por la bilateralidad evidencia un gran respeto por aquellos países latinoamericanos que querían negociar con Europa y no pueden hacerlo; (2) la medida no excluye las soluciones subregionales, cuando éstas son posibles, como demuestran los casos de Cariforum y América Central; y (3) los únicos y mayores responsables de los éxitos o fracasos de la integración regional en América Latina son los propios latinoamericanos.

**Carlos Malamud**

*Investigador principal, América Latina,  
Real Instituto Elcano*

## Tema

Las relaciones sociales, económicas y culturales dependen, cada vez más, de las tecnologías e infraestructuras de la información y comunicación (ciberespacio), haciendo necesario articular un sistema nacional de seguridad (ciberseguridad) que gestione los riesgos que amenazan su funcionamiento.

## Resumen

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han coadyuvado al bienestar y progreso de las sociedades de forma que gran parte de las relaciones públicas y privadas dependen de estas tecnologías. Con el tiempo y la evolución de las TIC, han aparecido riesgos que hacen necesario gestionar su seguridad. Inicialmente, la ciberseguridad se ocupó de proteger la información (*Information Security*) de una manera reactiva, pero posteriormente ha evolucionado hacia una posición proactiva que identifica y gestiona los riesgos que amenazan el ciberespacio (*Information Assurance*). Este ARI realiza una aproximación a los conceptos de ciberespacio y ciberseguridad, a los riesgos y amenazas conocidos, a la gestión existente en España y a la necesidad de desarrollar un sistema nacional de ciberseguridad que fomente la integración de todos los actores e instrumentos, públicos o privados, para aprovechar las oportunidades de las nuevas tecnologías y hacer frente a los retos que presentan.

## Análisis

### Introducción a los conceptos de ciberespacio y ciberseguridad

Los términos ciberespacio y ciberseguridad gozan ya de un uso generalizado por amplios sectores de nuestra sociedad. Sin embargo, antes de abordar un análisis del estado de la ciberseguridad en España y de proponer una aproximación a su gestión, es imprescindible alcanzar una definición del concepto de ciberespacio de manera que todos los individuos afectados por el mismo sean conscientes de sus implicaciones sociales, económicas y culturales. Una vez descrito el concepto de Ciberespacio, será inmediato comprender el concepto, y la necesidad, de Ciberseguridad.

*Ciberespacio* en un concepto que se emplea dentro de la comunidad de las TIC y se refiere al conjunto de medios físicos y lógicos que conforman las infraestructuras de los sistemas de comunicaciones e informáticos. Para alcanzar una definición de ciberespacio que permita comprender las implicaciones referidas más arriba, será útil recurrir al concepto de servicio, entendido como la prestación que recibe un usuario o consumidor por parte de un proveedor.

Podemos identificar relaciones proveedor-consumidor no sólo entre empresas y usuarios domésticos, sino también entre empresas, administraciones públicas y ciudadanos y, por supuesto, entre individuos. Estas relaciones han existido desde mucho antes de la aparición de las TIC, a mediados del siglo XIX, con la invención del telégrafo y, por supuesto, antes de su revolución a partir del descubrimiento y aplicación de las propiedades de los materiales semiconductores que permitieron el nacimiento de la “era digital”. Pero es a partir de ese momento, precisamente, cuando las TIC se convierten en el catalizador de los servicios tradicionales que

# Ciberseguridad en España: una propuesta para su gestión

*Con el tiempo y la evolución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), han aparecido riesgos que hacen necesario gestionar su seguridad.*

**Enrique Fojón Chamorro y  
Ángel F. Sanz Villalba**

prestaban las empresas a sus clientes, tanto de su extensión o capilaridad como de su eficiencia económica, al mismo tiempo que permitían la aparición de nuevos servicios.

Por tanto, podemos definir el *ciberespacio* como el conjunto de medios y procedimientos basados en las TIC y configurados para la prestación de servicios. La definición permite comprender de inmediato que el ciberespacio es ya parte esencial de nuestras sociedades, economías e, incluso, puede llegar a ser factor determinante de la evolución de las culturas, o quizás de su convergencia. De ahí la importancia de proteger el ciberespacio. Anteriormente, la ciberseguridad obedecía a un enfoque de protección de la información (*Information Security*) donde solamente se trataba de proteger la información a accesos, usos, revelaciones, interrupciones, modificaciones o destrucciones no permitidas. En la actualidad, este enfoque está evolucionando hacia la gestión de riesgos del ciberespacio (*Information Assurance*) donde la ciberseguridad consiste en la aplicación de un proceso de análisis y gestión de los riesgos relacionados con el uso, procesamiento, almacenamiento y transmisión de información o datos y los sistemas y procesos usados basándose en los estándares internacionalmente aceptados.

Una de las razones para este nuevo enfoque es la caracterización del ciberespacio de una determinada entidad como un sistema TIC que proporciona servicios, de manera que la seguridad del sistema se consigue cuando éste se encuentra en un estado de riesgo conocido y controlado. Realmente, ambos enfoques, *information security* e *information assurance*, son diferentes pero complementarios, y con mucha frecuencia son utilizados indistintamente de manera errónea. Resumiendo, la ciberseguridad debe formularse proactivamente como un proceso continuo de análisis y gestión de los riesgos asociados al ciberespacio.

### Estado de riesgo del ciberespacio

El temor a las catastróficas consecuencias de un hipotético “ciber-Katrina” o a un “ciber-11S” ha provocado que países como EEUU, Francia, el Reino Unido, Israel y Corea del Sur, así como la ONU y la OTAN entre otras organizaciones internacionales, hayan tomado conciencia de la importancia y necesidad de un ciberespacio seguro y, por ello, han desarrollado o están desarrollando marcos normativos, planes y estrategias específicos para

la defensa del ciberespacio. En definitiva, han tomado la decisión de gestionar la seguridad del ciberespacio bajo su responsabilidad de manera sistemática.

Por otro lado, China, Irán, Corea del Norte, Rusia y Pakistán han reconocido su interés estratégico en el ciberespacio como vehículo para alcanzar posiciones de liderazgo económico y político en sus áreas geográficas de influencia, y lo están concretando en la definición de políticas y en la ejecución de grandes inversiones económicas destinadas a recursos TIC y la formación de recursos humanos, con el objetivo de establecer “una defensa beligerante” de su ciberespacio. Estos países, o al menos sus territorios, han sido identificados como el origen de la mayoría de las acciones agresivas acontecidas en el ciberespacio durante los últimos años. La continua y acelerada evolución de las TIC ha propiciado que los ataques sean cada vez más sofisticados, dando lugar a un ciberespacio cada vez más hostil, obligando a los gestores de la ciberseguridad a disponer de medios técnicos y humanos vanguardistas para poder hacer frente a las amenazas y sus posibles impactos.

---

*El temor a las catastróficas consecuencias de un hipotético “ciber-Katrina” o a un “ciber-11S” ha provocado que países como EEUU, Francia, el Reino Unido, Israel y Corea del Sur, así como la ONU o la OTAN, hayan tomado conciencia de la importancia y necesidad de un ciberespacio seguro.*

---

Después de identificar y valorar los activos que han de protegerse, deben detectarse las posibles amenazas, las cuales tienen una naturaleza heterogénea y un alto grado de innovación. Las amenazas sobre el ciberespacio se concretan en ciberataques que pueden ser clasificados, en función de su autoría e impacto, según las siguientes categorías:

- Ataques patrocinados por Estados. Los conflictos del mundo físico o real tienen su continuación en el mundo virtual del ciberespacio. En los últimos años se han detectado ciber-ataques contra las infraestructuras críticas de países o contra objetivos muy concretos, pero igualmente estratégicos. Algunos ejemplos, ya conocidos para gran parte de la opinión pública, son el ataque a parte del ciberespacio de Estonia en 2007, que supuso la inutilización temporal de muchas de las infraestructuras críticas del país báltico o los ciber-ataques sufridos por las redes clasificadas del gobierno estadounidense a manos de atacantes con base en territorio chino.
- Terrorismo, extremismo político e ideológico. Los terroristas y grupos extremistas utilizan el ciberespacio para planificar sus acciones, publicitarlas y reclutar adeptos para ejecutarlas. Estos grupos ya han reconocido la importancia estratégica y táctica del ciberespacio para sus intereses.
- Ataques del crimen organizado. Las bandas del crimen organizado (*ciber-gangs*) han comenzado a trasladar sus acciones al ciberespacio, explotando las posibilidades de anonimato que éste ofrece. Este tipo de bandas tienen

como objetivo la obtención de información sensible para su posterior uso fraudulento y conseguir grandes beneficios económicos. Según datos del FBI,<sup>1</sup> en 2009 el impacto del cibercrimen por la acción de bandas organizadas ocasionó una pérdidas, tanto a empresas como a particulares estadounidenses, por un valor superior a 560 millones de dólares.

- Ataques de perfil bajo. Este tipo de ataques son ejecutados, normalmente, por personas con conocimientos TIC que les permiten llevar a cabo ciber-ataques de naturaleza muy heterogénea y por motivación, fundamentalmente, personal.

Una reflexión rápida de los tipos de amenazas e impactos sobre los activos del ciberespacio y de los servicios que dependen de él evidencia que las TIC, al mismo tiempo que permiten disfrutar de más y mejores servicios en muchos ámbitos de nuestras sociedades, también aumentan el riesgo de sufrir ataques sobre tales servicios, con el agravante de que la extensión y popularización de las TIC difuminan las líneas de defensa del bien a proteger. Con la misma facilidad que un ciudadano accede al ciberespacio para gestionar desde su hogar sus cuentas bancarias, otro individuo puede acceder a información “en red” sobre cómo romper la seguridad de ese servicio y sustraer las claves privadas de aquél y suplantar su identidad.

#### La gestión de la ciberseguridad en España

Una vez conocido el ámbito global del ciberespacio y de sus amenazas, será fácil comprender la dificultad de abordar su seguridad en una determinada parte del total del conjunto. Hablar de ciberseguridad en una determinada nación requiere plantear, al menos, dos dimensiones: la protección de bienes, activos, servicios, derechos y libertades dependientes de la jurisdicción estatal, y la responsabilidad compartida con otros Estados, bilateralmente o a través de organismos supranacionales, sobre la ciberseguridad.

En otras palabras, la dificultad estriba en lograr que la agregación de soluciones parciales aplicadas por los estados, aunque se haga de forma coordinada, resuelva los problemas globales creados por unas tecnologías que derriban fronteras. El ciberespacio está en continuo crecimiento y acelerada evolución, alcanzando una capilaridad tal que permite sostener las relaciones y dependencias sociales, económicas y culturales, que son fundamentales para el desarrollo y crecimiento de nuestro país.

Atendiendo a la primera dimensión del problema, es preciso identificar cuáles son los activos dependientes del ciberespacio en España, qué regulación existe, cuáles son los organismos con funciones y responsabilidades en la materia y quiénes son los participantes. La defensa de nuestro ciberespacio abarca a todos los activos y actores imaginables, pero debe centrarse, fundamentalmente, en la defensa de las infraestructuras críticas, el tejido empresarial y las libertades y derechos individuales.

Las infraestructuras críticas de nuestro país se encuentran agrupadas en los siguientes 12 sectores: administración, alimentación, energía, espacio, sistema financiero y tributario, agua, industria nuclear, industria química, instalaciones de investigación, salud, transporte y tecnologías de la información y las comunicaciones. En cualquiera de estos sectores, el grado de penetración del

ciberespacio, tanto para la gestión interna como para la provisión de servicios, alcanzó su grado crítico ya hace tiempo. Cualquier contingencia que pudiese afectar a alguno de los activos pertenecientes a cualquiera de los 12 sectores estratégicos podría comprometer la seguridad nacional.

En cuanto al tejido empresarial español, la gran mayoría de las grandes empresas disponen de una organización interna suficientemente madura que les permite implementar las actividades y medidas que se enmarcan dentro de las prácticas de *information security e information assurance*. En el caso de las pequeñas y medianas empresas y autónomos (el 99% del total),<sup>2</sup> la falta de recursos económicos y humanos impiden la implementación de ciberseguridad aunque sus actividades se sustentan, fundamentalmente, en las TIC. El Gobierno está fomentando el acceso de las empresas y autónomos españoles a las TIC y a las buenas prácticas de la ciberseguridad mediante las líneas de financiación del Plan Avanza.<sup>3</sup>

En relación con los ciudadanos, el índice de penetración de los servicios de la sociedad de la información (correo electrónico, redes sociales, comercio electrónico) es ya suficientemente alto<sup>4</sup> como para que cualquiera de los tipos de amenazas enunciados pueda producir impactos graves en las libertades y derechos individuales.

#### Estado actual de la ciberseguridad en España

España, a diferencia de otros países de nuestro entorno, no ha definido todavía una legislación específica y completa en materia de ciberseguridad. Sí existe legislación distribuida en distintos ámbitos ministeriales, pero que no ha sido desarrollada a partir de una política común que refleje el ámbito nacional y estratégico de la ciberseguridad.

El Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica,<sup>5</sup> constituye un buen punto de partida, pero, como su propio nombre indica, cubre únicamente el sector de las administraciones públicas, dejando fuera los otros sectores relevantes para la gestión de la ciberseguridad: otras infraestructuras críticas, las empresas y los ciudadanos. Además del citado Real Decreto existen leyes nacionales, europeas e internacionales que abordan la cuestión de la ciberseguridad. Entre estas, se encuentran la Ley Orgánica de Protección de Datos, la Ley General de Telecomunicaciones y la Ley de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico.

A pesar de la existencia de este marco normativo, su grado de cumplimiento, en algunos casos, es preocupantemente bajo, lo cual supone un aumento del riesgo de nuestro ciberespacio. Las competencias relacionadas con la gestión de la ciberseguridad están repartidas entre un conjunto de organismos e instituciones, que dependen de diferentes ministerios del gobierno. Entre los más relevantes se encuentran:

- El Centro Criptológico Nacional (CCN), dependiente del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) que tiene, entre sus misiones, la gestión de la seguridad del ciberespacio dependiente de cualquiera de los tres niveles de las administraciones públicas: estatal, autonómico y local. El CCN-CERT (Capacidad de Respuesta ante Incidentes de Seguridad) es el centro de alerta nacional que coopera con todas las administraciones públicas para responder rápidamente a los incidentes de seguridad en su parte del

ciberespacio y, además, es el responsable último de la seguridad de la información nacional clasificada.

- El Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO), dependiente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, es responsable de gestionar a través de su CERT la defensa del ciberespacio relacionado con las PYMES españolas y los ciudadanos en su ámbito doméstico.
- El Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (CNPIC), dependiente del Ministerio del Interior procura la ciberseguridad relacionada con estas infraestructuras.
- El Grupo de Delitos Telemáticos de la Guardia Civil y la Unidad de Investigación de la Delincuencia en Tecnologías de la Información de la Policía Nacional, dependientes ambos del Ministerio del Interior son responsables de combatir la delincuencia que se produce en el ciberespacio.
- La Agencia Española de Protección de Datos (AGPD), dependiente del Ministerio de Justicia, responsable de hacer cumplir la normativa en materia de protección de datos personales.

---

*España, a diferencia de otros países de nuestro entorno, no ha definido todavía una legislación específica y completa en materia de ciberseguridad.*

---

Además, en la administración autonómica existen centros homólogos a los referidos a nivel estatal como el CSIRT-CV de la Comunidad Valenciana y las Agencias de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid y de la Generalitat de Cataluña, que igualmente tienen responsabilidades en la gestión de la ciberseguridad en su ámbito autonómico. En resumen, si bien existen organismos con responsabilidades claras en distintos ámbitos de las administraciones públicas, España no dispone de un órgano único, al más alto nivel, que asuma el valor estratégico que la ciberseguridad tiene para nuestro país y ejerza el liderazgo necesario para que todos esos organismos actúen según una única política nacional.

#### Industria

La industria española relacionada con la ciberseguridad está en pleno proceso de crecimiento y maduración, tal y como refleja el último “Catálogo de empresas y soluciones de seguridad” del INTECO,<sup>6</sup> cifrando en más de 1.000 las empresas españolas que se dedican a la ciberseguridad. En 2009, las principales empresas del sector se agruparon en el Consejo Nacional Consultor sobre Ciber-Seguridad (CNCCS) con el objetivo de fomentar la defensa del ciberespacio, poniéndose a disposición de entidades gubernamentales o privadas para asesorar en materias de ciberseguridad, y potenciar la innovación tecnológica y el crecimiento económico consiguientes.

Las empresas reconocieron pronto el valor estratégico del ciberespacio, tanto del propio como del concebido globalmente, y así aparecieron los departamentos de seguridad en sus organizaciones y las agrupaciones como

<sup>1</sup> [http://www.ic3.gov/media/annualreport/2009\\_ic3report.pdf](http://www.ic3.gov/media/annualreport/2009_ic3report.pdf).

<sup>2</sup> <http://estaticos.expansion.com/estaticas/documentos/2010/05/pymessocietarias.pdf>.

<sup>3</sup> <http://www.planavanza.es/Paginas/Inicio.aspx>.

<sup>4</sup> [http://www.mityc.es/dgds/es/Servicios/Biblioteca%20Indicadores/METRICA\\_SI\\_06.pdf](http://www.mityc.es/dgds/es/Servicios/Biblioteca%20Indicadores/METRICA_SI_06.pdf).

<sup>5</sup> <http://www.csi.map.es/csi/pg5e42.htm>.

<sup>6</sup> [http://www.inteco.es/Seguridad/Observatorio/Estudios\\_e\\_Informes/Estudios\\_e\\_Informes\\_1/estudio\\_lopd\\_pymes](http://www.inteco.es/Seguridad/Observatorio/Estudios_e_Informes/Estudios_e_Informes_1/estudio_lopd_pymes).

el CNCCS. Sin embargo, apenas existen iniciativas desde el lado de la administración pública que fomenten la colaboración entre el Estado y la industria. Una relación que debería ser bidireccional: las empresas necesitan crear valor alrededor del negocio de la ciberseguridad y el Estado precisa de tecnología que le permita disponer de una capacidad solvente y vanguardista de ciberseguridad.

#### Participación ciudadana

España alcanzó en 2009 una tasa de penetración en Internet del 71,8%,<sup>7</sup> lo cual representa más de 30 millones de ciber-usuarios potenciales. Substrayendo la población pre-escolar y los mayores de 75 años, este porcentaje, superior al 70% de la población con acceso a los servicios del ciberespacio puede interpretarse como que, prácticamente, la totalidad de la población de España accede a tales servicios. La actual legislación española relacionada con la ciberseguridad hace especial énfasis en la necesidad de formación y concienciación de los ciudadanos en esta materia, así como en el uso responsable del ciberespacio. Sin embargo, la aplicación de estos principios hasta el momento es escasa debido, fundamentalmente, al desconocimiento generalizado de la legislación. El INTECO y el CCN, dentro del ámbito de sus competencias, desarrollan interesantes campañas de concienciación y formación en materia de seguridad TIC, pero aún sin la repercusión deseada. La industria española del sector de la ciberseguridad ha emprendido, igualmente, diversas campañas privadas para la concienciación y formación de determinados sectores de la sociedad como los escolares, jubilados y desempleados.

#### Colaboración internacional

España forma parte de organizaciones internacionales que promueven la defensa del ciberespacio. Destaca nuestra participación en el Centro de Excelencia de Ciberdefensa Cooperativa de la OTAN y en organismos como ENISA (*European Network Information Security Agency*),<sup>8</sup> el AWG (*Antiphishing Working Group*),<sup>9</sup> y el *Art.29 Data Protection Working Party*.<sup>10</sup> Nuestra presencia y colaboración en organismos internacionales no sólo permiten compartir experiencias y conocimientos sobre los riesgos y las soluciones, sino que corroboran que ningún ciberespacio nacional podrá ser gestionado eficazmente si el resto de porciones del ciberespacio global no se encuentran en un nivel de riesgo similar. Uno de los principios no escritos de la seguridad de las TIC afirma que la cadena siempre se rompe por el eslabón más débil. De poco o nada le sirve a una nación implementar una ciberseguridad muy avanzada, si el resto o alguno de los países que intervienen en el ciberespacio no se encuentran en un nivel parecido.

#### Conclusión

##### Propuestas para la gestión española de la ciberseguridad

España, a pesar de los esfuerzos realizados, no dispone aún de una capacidad sólida que permita realizar una dirección y gestión eficaces y eficientes de nuestra ciberseguridad. Para definir y obtener dicha capacidad, se deberían aplicar los siguientes principios:

- (1) El gobierno de España debe identificar la seguridad de su ciberespacio como un objetivo estratégico de la Seguridad Nacional, puesto que la materialización de

una amenaza sobre nuestro ciberespacio puede afectar muy negativamente al desarrollo social, económico y cultural de nuestro país.

- (2) Se debe elaborar una Estrategia Nacional de Ciberseguridad de la que emane un marco normativo específico que regule el ciberespacio y su seguridad. La reciente publicación del Real Decreto 3/2010, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica, es un buen punto de partida, pero será necesario adecuar y hacer cumplir la legislación vigente.
- (3) La dirección de la ciberseguridad debe realizarse de manera centralizada. Como corolario del principio anterior, el Estado debe crear un organismo con la misión de dirigir la ciberseguridad nacional, coordinando a las entidades públicas y privadas implicadas.
- (4) El gobierno debe fomentar y reforzar la cooperación internacional en materia de ciberseguridad. Las alianzas multinacionales y bilaterales en materia de ciberseguridad son indispensables. En el caso español, tenemos una oportunidad de liderazgo responsable con países iberoamericanos y se deberán alcanzar acuerdos con aquellos países que, aunque no se encuentren dentro de nuestro entorno geopolítico más próximo, son relevantes para controlar las amenazas sobre nuestro ciberespacio.
- (5) Las administraciones del Estado se deberán promover una cultura de la ciber-responsabilidad, basada en la concienciación y formación continua en ciberseguridad. Para ello, los planes de estudio de las enseñanzas primaria, secundaria y universitaria deberían incluir en sus currículos materias relacionadas con el uso responsable del ciberespacio.
- (6) El Estado debe promover e invertir en la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) del sector de la ciberseguridad, que proporcione soluciones TIC de primer nivel y empleo cualificado.

Por tanto, el gobierno debe asumir el liderazgo en materia de ciberseguridad para concienciar a los ciudadanos de la necesidad de proteger el ciberespacio del que dependen nuestros servicios básicos, infraestructuras críticas, economía y progreso como sociedad. Las TIC no son el problema, son parte de la solución y su protección y empleo seguro no son sólo responsabilidad del gobierno, sino de las demás administraciones autonómicas y locales junto con el sector privado, empresarial y doméstico. Todos son corresponsables, pero le corresponde al gobierno el liderazgo y la dirección de la gestión nacional de la ciberseguridad. Responsabilidades que no pueden delegarse y que deben traducirse en proporcionar el impulso, las ideas y la dirección que España necesita.

**Enrique Fojón Chamorro**  
Ingeniero Superior en Informática

**Ángel F. Sanz Villalba**  
Ingeniero de Telecomunicación

#### Tema

El 27 de mayo de 2010 se publicó la última edición de la *National Security Strategy* de EEUU. Con ella, el presidente Barack Obama desarrolla la visión, objetivos y medidas para la seguridad nacional de su Administración durante los próximos años.

#### Resumen

El presidente de EEUU ha promulgado en mayo de 2010 una nueva edición de la *National Security Strategy* (NSS).<sup>1</sup> Su publicación viene obligada por el Congreso y debe servir para enmarcar todas las políticas relacionadas con la seguridad. Las estrategias anteriores, NSS de 2002 y NSS de 2006, tuvieron una gran repercusión por sus implicaciones en la lucha contra el terrorismo de las dos Administraciones del presidente George W. Bush en el entorno post-11S. Se recordarán por su reivindicación de las acciones preventivas y por fijar como objetivo prioritario la lucha contra el terrorismo global. La nueva Estrategia de 2010 presenta más continuidades que novedades respecto a las anteriores y se recordará por ser una estrategia de “transición” que permita a EEUU reducir el desfase entre sus capacidades y compromisos como país líder de la seguridad global. En conjunto, el documento es más una declaración política que una guía de acción: sabe señalar los objetivos a conseguir pero no la forma en la que se deben conseguir.

Este ARI compara el contenido y estructura de la NSS 2010 con las precedentes y los cambios que presenta en relación con el concepto, enfoque y problemas de seguridad, así como los retos a los que se enfrenta en materia de recursos y de modelo de gestión.

#### Análisis

La Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy*, NSS) de 2010 presenta la visión de la Administración estadounidense del presidente Obama sobre el mundo que le ha tocado liderar, el papel de EEUU en él, sus objetivos en relación con el orden internacional, el bienestar norteamericano y la seguridad nacional. Todas las estrategias de seguridad sirven para articular los objetivos políticos de cada gobierno con los instrumentos de influencia de los que disponen pero en el caso de una gran potencia como la estadounidense, dadas su variedad y cantidad de instrumentos y el nivel de ambición de los objetivos, el documento configura una estrategia de gran nivel (*grand strategy*). Esto marca la diferencia entre cualquier NSS estadounidense y otras estrategias europeas de seguridad nacional, ya que no disponen de los mismos medios y voluntad de influencia internacional.

La finalidad práctica de las estrategias es la de alinear los objetivos y políticas departamentales en materia de seguridad con las expresadas por la Casa Blanca en el documento. No se trata, por tanto, de una declaración programática cuya utilidad se agota en la publicación, sino que debe servir para orientar la continuidad o el cambio de las políticas exterior

## La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama

*La nueva Estrategia de 2010 presenta más continuidades que novedades respecto a las anteriores y se recordará por ser una estrategia de “transición” que permita a EEUU reducir el desfase entre sus capacidades y compromisos como país líder de la seguridad global.*

**Félix Arteaga**

y de seguridad de EEUU. Así, la NSS de 2006 influyó en la elaboración de las estrategias de Lucha Contra el Terrorismo de septiembre de 2006 y la de *Homeland Security* de octubre de 2007 que se han venido aplicando desde entonces. Por eso, se supone que ninguna subestrategia puede anticiparse a la estrategia general –estrategia de estrategias– que son las NSS. Sin embargo, la Estrategia de 2010 no alude a la necesidad de actualizar las subestrategias sectoriales, a pesar de que, por ejemplo, la *Cyber-Space Policy Review* recomendó la necesidad de desarrollar una estrategia de ciberseguridad y, por el contrario, el Departamento de Defensa ha publicado la *Nuclear Posture Review* antes que la NSS, lo que introduce un poco de confusión sobre la lógica formal del documento.

Las estrategias de seguridad nacional no son, como el sentido común induce a pensar, una estrategia militar o de defensa aunque delimitan los escenarios y condiciones en los que EEUU podría emplear su poder militar. El factor de la fuerza tuvo más relieve en las ediciones anteriores de 2002 y 2006 debido a la preocupación de la Administración del presidente Bush por la lucha contra el terrorismo en un entorno post-11S. Aunque todas las estrategias mantienen una estrategia similar y presentan más elementos de continuidad que de cambio, aquellas tuvieron una mayor notoriedad porque sus prioridades de seguridad “militarizaron” la estrategia y el flujo estratégico derivado de ella. Por el contrario, las estrategias sirven para comunicar qué combinación de instrumentos empleará cada Administración para resolver los problemas de seguridad que le toca afrontar. En algunas ediciones, como en la NSS de 2006, esta labor de comunicación estratégica y de diplomacia pública (estrategia) tiende a primar sobre la finalidad primigenia de orientar las políticas (concepto estratégico), por lo que se identifican objetivos y líneas de acción sin explicar suficientemente qué se hará para conseguirlos. La NSS de 2010 enumera muchos objetivos a conseguir pero no da demasiadas indicaciones sobre

<sup>7</sup> [http://www.inteco.es/icdemoest/Seguridad/C\\_Demostrador](http://www.inteco.es/icdemoest/Seguridad/C_Demostrador).

<sup>8</sup> <http://www.enisa.europa.eu/>.

<sup>9</sup> <http://www.apwg.org/>.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_homelfsj/privacyworkinggroup/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_homelfsj/privacyworkinggroup/index_en.htm).

<sup>1</sup> [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

la forma de hacerlo. Así, y entre muchos ejemplos, no dice cómo debe penalizarse el incumplimiento de las obligaciones contraídas sobre proliferación, comercio o derechos humanos, ni qué consecuencias deben tener los incumplimientos o cómo se puede aislar a los gobiernos que se burlan de las normas internacionales (¿qué hacer con Irán y con Corea del Norte?). Mayor detalle ofrece sobre Afganistán, Pakistán y al-Qaeda, donde se nota la existencia de estrategias específicas que permiten ampliarse en explicaciones, y la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, algo que se explica por la prioridad de estas cuestiones en la agenda personal de un premio Nobel para la consecución de un mundo sin armas nucleares.

*El mundo que se ve desde la Casa Blanca (“the world as it is”)*

La NSS de 2010 constata que el mundo está cambiando y que ya que EEUU no puede configurar la realidad internacional, debe adaptarse a ella. Las estrategias anteriores apostaban por un enfoque proactivo de la acción exterior por la que EEUU debería configurar (*shape*) el orden mundial fomentando la democracia, el desarrollo y la seguridad por todo el mundo, especialmente allí donde los estados fueran más débiles o fallidos, una estrategia que la antigua secretaria de Estado, Condoleezza Rice, tradujo en su *transformational diplomacy* y en cambios en el Servicio Exterior. Ahora, la NSS de 2010 sustituye el liderazgo decidido y transformador por otro más pragmático y compartido, ya que la Administración Obama entiende que hay que cambiar muchas cosas en casa antes de poder cambiarlas fuera y que es necesario compartir la responsabilidad de la seguridad global con los aliados, socios e instituciones internacionales.

### *La NSS de 2010 sustituye el liderazgo decidido y transformador por otro más pragmático y compartido.*

Las estrategias establecen qué problemas de seguridad se solucionan solos y cuales junto a otros. La NSS de 2010 acentúa el foco multilateral de la acción exterior. Tras constatar que ninguna nación puede hacer frente a los retos globales individualmente, la Administración Obama se compromete a conseguir sus intereses mediante un sistema internacional reforzado en el que todas las naciones compartan derechos y deberes. En materia de seguridad internacional, las distintas administraciones estadounidenses han mantenido ese mismo patrón de actuación por el que tienden a actuar unilateralmente cuando no es posible conseguir sus intereses actuando junto a terceros. Las dos estrategias anteriores era más unilateralistas, especialmente en el ámbito militar, pero no descartaban actuar mediante instituciones o alianzas cuando fuera necesario para satisfacer intereses comunes. La diferencia entre esta NSS de 2010 y las dos anteriores es que reconoce que las instituciones multilaterales no funcionan eficazmente como debieran y que deben reforzarse para

servir al interés global: una aproximación a los enunciados del multilateralismo eficaz que acuñó la Estrategia Europea de Seguridad en 2003. Reforzar el orden internacional es una de las propuestas más reiteradas en la NSS de 2010 aunque no se concreta suficientemente cómo hacerlo.

EEUU desea seguir comprometido (*engaged*) en los asuntos internacionales para influir en ellos. Con sus aliados tradicionales, con las potencias emergentes e incluso con los adversarios potenciales para explorar oportunidades de solución y mostrar a su población que existe la voluntad de cooperar. Un aspecto novedoso en la NSS de 2010 es la relevancia que atribuye a los actores no estatales, las potencias emergentes, el G-20, la sociedad civil, el sector privado y los individuos como sujetos activos de la seguridad global. En el lado oscuro de la seguridad, también reconoce la emergencia de actores locales radicalizados y redes criminales transnacionales. La diversificación de actores ofrece la posibilidad de nuevas combinaciones de ellos en agrupaciones (*partnerships*) para hacer frente a nuevos problemas de seguridad mientras que para los problemas de naturaleza militar siguen siendo necesarias las alianzas intergubernamentales.

### *Continuidad y cambios respecto a estrategias anteriores*

Cada estrategia contiene un concepto de seguridad que refleja las preocupaciones de cada período y Administración. En la NSS de 2010, el concepto de seguridad desborda el limitado marco de los problemas de la lucha contra el terrorismo y el uso de la fuerza lejos del territorio propio para establecer un continuo de seguridad entre lo que pasa fuera y lo que pasa dentro. La estrategia dibuja un espectro de riesgos que van desde los que afectan a la población y al territorio estadounidense (*Homeland Security*) hasta los que afectan a la seguridad internacional y exterior y reconoce estar superando la distinción entre ambas (en mayo de 2009, el presidente Obama decidió integrar los consejos de Seguridad Nacional y Seguridad Interior).

Si en las estrategias anteriores irrumpió con fuerza el enfoque preventivo –con demasía en el ámbito de los ataques preventivos– en respuesta a la gravedad de los efectos y a la necesidad de prevenir los daños y agresiones, en la NSS de 2010 aparece el concepto de recuperación (“resiliencia”). La dificultad de garantizar que se puedan evitar todas las agresiones posibles mediante la prevención, obliga a desarrollar dentro de las sociedades una capacidad de recuperación para que a pesar de la dimensión de los daños, puedan recuperar su funcionamiento normal cuanto antes. Este enfoque ya figura en las estrategias británica y francesa de seguridad nacional y, ahora, la NSS reconoce la importancia de proteger los servicios e infraestructuras públicas, gestionar las emergencias naturales o debidas a la acción humana y fomentar la colaboración público-privada.

La comparación con las estrategias de 2002 y 2006 ofrece más continuidad que cambios en los contenidos, aunque los cambios son importantes en el lenguaje de comunicación y en la estructura respecto a las anteriores

estrategias. Mantiene los contenidos de las anteriores, salvo los relacionados con la lucha contra el terrorismo global y los cambios orgánicos introducidos en el sistema de seguridad nacional que desaparecen en la nueva estrategia, aunque el resto se redistribuye en una estructura clásica que describe el contexto estratégico y los intereses de seguridad, prosperidad, valores y orden internacional. La principal amenaza que ve esta Administración para su seguridad nacional es la proliferación de las armas de destrucción masiva, sea entre actores estatales o no estatales.

A diferencia de la NSS de 2006 que mantuvo la denominación de “guerra” para la lucha contra el terrorismo global, la NSS de 2010 ha abandonado el término del terrorismo global pero sigue utilizando el término de “guerra” para referirse no ya a la lucha contra el terrorismo sino a la que llevan a cabo contra la red de al-Qaeda, dos guerras en Irak y Afganistán-Pakistán, una guerra que diferencian de la guerra contra el islam –al igual que ya hiciera la NSS de 2006, pero que sigue abierta contra al-Qaeda y quienes les ayudan–. Si la estrategia de 2006 tenía un apartado dedicado a la lucha contra el terrorismo global, la NSS 2010 tiene otro dedicado a perturbar, dismantelar y derrotar a al-Qaeda, por lo que Afganistán seguirá siendo una guerra de necesidad para esta Administración mientras –y sólo mientras– al-Qaeda actúe desde allí o desde nuevas plataformas en Yemen, Somalia, Maghreb o el Sahel.

La NSS de 2010 ha abandonado el calificativo de global para definir el terrorismo y éste pasa a ser “una entre muchas otras” amenazas y una táctica de actuación más que un enemigo concreto, aunque sigue siendo una preocupación grave de seguridad como lo son la proliferación de armas de destrucción masiva, junto a riesgos derivados de la globalización como las epidemias, los tráfico ilícitos y los desastres naturales, tal y como se identificaban ya en la NSS de 2006, aunque no los del cambio climático que sí aparecen en la nueva estrategia de 2010. Las mayores novedades aparecen en el ámbito interior de la seguridad, añadiéndose la seguridad de los medios marítimo, espacial y cibernético (*global commons*), las infraestructuras críticas, las fronteras amenazadas y el cambio climático como nuevos escenarios de riesgo, a los ya identificados en estrategias anteriores como la seguridad energética, la criminalidad transfronteriza y las enfermedades contagiosas.

A diferencia de la NSS de 2002, que admitió las acciones preventivas, y de la NSS de 2006, que mantuvo su validez, la NSS abandona ese tipo de acciones pero mantiene abierto el recurso unilateral de la fuerza si es necesario para defender la nación o sus intereses. Añade cautelas de legitimación internacional, valoración y de último recurso pero la estrategia permite emplear la fuerza en todo el ámbito del espectro y decidir a su presidente cuándo es necesario hacerlo (la dedicación de un apartado específico al empleo de la fuerza es un reflejo de una cultura estratégica sin complejos, algo que sería impensable en algunas estrategias y sociedades europeas). Dentro de esta dimensión ética, cabe destacar que la prevención del genocidio, que ya fue una preocupación de la NSS de 2006, se consolida ahora tras el respaldo estadounidense al principio de Naciones

Unidas de la “responsabilidad de proteger”, aunque lejos de aplicarlo en solitario EEUU desea que esa responsabilidad se ejerza por la comunidad internacional y, en su defecto, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales, incluido el uso de la fuerza si es preciso tal y como se venía reconociendo anteriormente. También resulta novedosa la alusión a la aproximación estadounidense al Tribunal Penal Internacional para acercar posiciones en asuntos de interés común, aunque no se acepta su jurisdicción para juzgar al personal estadounidense que interviene en acciones de seguridad internacional.

---

*También resulta novedosa la alusión a la aproximación estadounidense al Tribunal Penal Internacional para acercar posiciones en asuntos de interés común, aunque no se acepta su jurisdicción para juzgar al personal estadounidense que interviene en acciones de seguridad internacional.*

---

La NSS de 2010, al igual que las precedentes, incluye el fomento de la democracia y la libertad internacional. Proceden de la tradición de la filosofía política estadounidense que parte de la alta consideración del modelo estadounidense y sus valores (“ejemplarismo”) para proyectarlos como parte de su política exterior (“reivindicacionismo”). Todas las estrategias consideran que la proyección de la democracia y la libertad son asuntos de los que depende la seguridad nacional y tratan de fomentarlos pero, a diferencia de las estrategias anteriores, la NSS de 2010 se ha vuelto más pragmática y continúa fomentando la dignidad humana y la democracia aunque de forma indirecta. En lugar de actuar directamente sobre los gobiernos poco democráticos, la NSS de 2010 propone la doble vía de mantener abierto el diálogo con esos gobiernos mientras se promocionan los derechos y libertades individuales apoyando a los activistas locales e internacionales como instrumentos de acción.

En cuanto a aspectos regionales, la NSS de 2010 continúa prestando gran importancia a Rusia, China, Indonesia y la India, algo que ya se venía haciendo en las estrategias anteriores aunque pasara desapercibido. Ahora, la estrategia de 2010 se asoma a nuevos centros de influencia como Brasil y otras organizaciones y foros como el G-20 como actores estratégicos con los que estrechar relaciones. Por el contrario, pierden importancia el *Greater Middle East*, del que apenas queda un apartado testimonial frente a las pretensiones transformadoras de la NSS de 2006, e Irak, del que ya sólo se apuntan las condiciones del relevo de responsabilidades. También es de resaltar que la NSS de 2010 ha eliminado a Siria de su lista de Estados patrocinadores del terrorismo mientras que Irán sigue centrando las preocupaciones de EEUU debido a sus implicaciones en casi todos los problemas graves que afectan a la seguridad nacional.

### El desfase entre los objetivos y recursos (“building at home vs shaping abroad”)

Para que la visión del mundo deseada se materialice, y la visión se transforme en una estrategia, los documentos deben describir cómo se van a utilizar los recursos disponibles para conseguir los objetivos propuestos. La NSS de 2010 constata que EEUU ya no dispone de los recursos ilimitados del pasado y reconoce que la seguridad final dependerá de los recursos educativos, económicos, científicos y tecnológicos disponibles, pero a partir de esa constatación, no determina sus prioridades de forma que los escasos recursos se asignen a sus objetivos por orden de importancia. En su lugar, la NSS de 2010 vuelve a elaborar un listado de intereses a proteger: seguridad, bienestar, valores y orden internacional sin que se mencione ningún orden de preferencia.

### Al no establecer distribución de gastos, habrá que esperar a los presupuestos de cada área para ver cuáles son las prioridades de verdad en el gasto y cuáles son las que se anuncian para la galería.

El problema de fondo es que en los últimos años ha crecido el desfase entre sus recursos y objetivos. Sus instrumentos de acción siguen siendo el poder militar, la competitividad económica, el liderazgo moral y el compromiso moral, pero esos instrumentos se han visto afectados por los conflictos de Irak y Afganistán, la recesión económica y las acciones de al-Qaeda. Por eso, la NSS de 2010 reivindica un período de transición, para “reequilibrar” sus prioridades y poder recuperar sus instrumentos de acción, para volver a liderar la seguridad global como en el pasado y poder configurar los cambios en lugar que tener que adaptarse a ellos. La NSS acierta al identificar el descenso de los niveles de bienestar, educación, capital humano y ventaja tecnológica o el mal gasto como la fuente del desfundamiento del liderazgo estadounidense, pero la Estrategia de 2010 se equivoca al prescribir los remedios contra esos males estadounidenses dentro de un documento dedicado a la seguridad, no a la política general que es donde se deberían haber encuadrado. Ni los instrumentos ni los responsables para solucionar esos problemas se encuentran en el sistema de seguridad nacional, sino en el conjunto de la Administración, por lo que su inclusión produce confusión y da la impresión de que la seguridad nacional puede extenderse a todos los problemas nacionales, lo cual va en contra de la filosofía de estos documentos.

La estrategia muestra el deseo de reequilibrar los instrumentos de acción exterior: reducir el papel fundamental hasta ahora de la fuerza armada y desarrollar instrumentos diplomáticos, de desarrollo propios y potenciar sus alianzas de seguridad con sus aliados europeos, asiáticos o norteamericanos tradicionales o forjar nuevas asociaciones.

Para ello, y en condiciones de escasez de recursos, sólo queda aumentar la eficacia del modelo de gestión. La NSS de 2006 ya mencionaba la necesidad de potenciar la capacidad de planeamiento de todas las agencias y departamentos que contribuyen a la seguridad, un llamamiento que reitera la NSS de 2010 al hilo del ya famoso enfoque integral (*comprehensive approach*) que consiga no sólo coordinar las contribuciones de las agencias sino fomentar en las civiles una capacidad de planeamiento estratégico y de previsión que acabe con un modelo descentralizado de planeamiento y ejecución por agencias. Las experiencias de Irak y Afganistán sugieren un cambio hacia un modelo interagencias (*whole of government approach*) en el que se actualicen, equilibren e integren sus distintos instrumentos. En esto la NSS de 2010 no hace más que seguir el modelo de gestión por el que se encaminan tantos gobiernos europeos u organizaciones como la UE o la OTAN. Aunque cambiar de modelo no será fácil, los progresos hacia ese modelo podrían aliviar alguno de los problemas de ejecución de las anteriores estrategias en las que el sistema de gestión empleado centralizaba en exceso las decisiones en el presidente (*Chief Executive Officer*) y descentralizaba su ejecución en las distintas agencias, sin que el Consejo de Seguridad Nacional contara con capacidad suficiente para integrar y supervisar el planeamiento y ejecución de las decisiones y políticas derivadas de las Estrategias.

La NSS de 2010 incluye como instrumentos a integrar la defensa, la diplomacia, la economía, la seguridad interior (*Homeland Security*), la inteligencia, la comunicación estratégica y la colaboración social. Este amplio elenco parece capaz de permitir una adecuación flexible de instrumentos para lograr la mezcla adecuada en cada momento, aunque su entidad está desequilibrada porque el instrumento militar es desproporcionado en relación con los no militares. El desequilibrio se viene agravando desde 2001 y las sucesivas estrategias no han servido para corregirlo, aunque ésta, al menos, reconoce la necesidad de hacerlo y que de no conseguirlo se seguirá identificando el liderazgo estadounidense con el poder militar. La NSS de 2010, al igual que las anteriores, no entra en precisiones presupuestarias que permitan traducir sus prioridades en referendos materiales, y sólo establece el principio de la racionalidad del gasto, lo que se puede traducir en cancelación de inversiones programadas y en la petición de mayores esfuerzos a aliados y socios. La Estrategia afirma que, dado el estado de la economía, habrá que conciliar los distintos programas en curso para asegurar las prioridades, pero nuevamente no dice qué programas habrá que sacrificar. Al no establecer distribución de gastos, habrá que esperar a los presupuestos de cada área para ver cuáles son las prioridades de verdad en el gasto y cuáles son las que se anuncian para la galería.

### Conclusión

Las estrategias nacionales de seguridad deben servir para comunicar los objetivos y políticas de seguridad a la audiencia nacional e internacional y, por otro lado, para facilitar el planeamiento y ejecución de los distintos departamentos implicados en la seguridad nacional. La NSS de 2010 tiene más de lo primero que de lo segundo. Ofrece más una visión de la seguridad global hacia la que se desea ir que del modo de hacerlo, es más una estrategia declarativa que un concepto estratégico normativo. Queda por ver si la falta de precisiones generales obedece a la intención de precisarlas luego, sector por sector, o porque no se dispone de ideas o de confianza para la consecución de los objetivos que se plantean.

La Estrategia se autodefine de transición porque el reto de los compromisos contraídos le obliga a ocuparse de los problemas heredados antes de afrontar los nuevos que emergen en el horizonte. Siendo de transición, la continuidad prevalece sobre los cambios aunque estos se apuntan para que la tengan en cuenta las próximas ediciones. Las primeras críticas internas apuntan a una pérdida de ambición y liderazgo de EEUU, mientras que los primeros apoyos proceden de su visión más realista y pragmática de la realidad internacional y de las limitaciones estadounidenses para continuar siendo el líder de la seguridad global que ha sido y que pretende volver a ser.

No pudiendo resolver todos los problemas por sí mismo, EEUU ha vuelto a la senda del multilateralismo para corresponsabilizar a otros de la gestión internacional. El problema es que al hacerlo, el resultado de su estrategia depende de otros en buena medida. La interdependencia, multipolaridad en términos estratégicos, complica mucho la elaboración de estrategias y genera incertidumbre sobre el resultado final de tantas interacciones y de tantos actores en la seguridad global. Esto no significa que el margen estadounidense de autonomía en la seguridad global no siga siendo el mayor conocido bajo la globalización y que no vaya a emplearlo unilateralmente para conseguir sus intereses de seguridad, como ha hecho en el pasado. El estilo del texto y la percepción de la nueva Administración en la NSS de 2010 no alteran los patrones tradicionales de comportamiento de la política de seguridad estadounidense que, como se ha visto, mantienen la continuidad en lo esencial con estrategias anteriores. El multilateralismo no es, por lo tanto, un fin en sí mismo, sino un instrumento para conseguir fines, siempre y cuando sea eficaz, para lo que parece contar con la voluntad estadounidense de reforzar el orden internacional e institucional.

Si hay que reseñar algún cambio estructural, podemos atender al creciente componente interno de la seguridad. La preocupación por la *Homeland Security* se está equiparando a la que tradicionalmente ha recibido la dimensión exterior de la seguridad y, a medida que se resuelvan las “guerras” del presente, está por ver si se asumen nuevos retos internacionales o se continúa prestando más atención a los nuevos riesgos. También se debe prestar atención a la evolución del modelo de gestión interagencias (*whole of*

*government approach*) y al reequilibrio de los instrumentos, algo que precisará un tiempo y un esfuerzo que trascenderá el marco temporal de esta Estrategia. Las experiencias y buenas prácticas de EEUU servirán para cambiar el modelo de gestión de la seguridad nacional e internacional más allá de las fronteras continentales, afectando a las nuevas estrategias y sistemas de seguridad que se diseñan en las sociedades avanzadas.

**Félix Arteaga**

Investigador principal, Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano

# Irán en 2010: Ahmadineyad echa pulsos en todos los frentes

*El régimen se siente tan seguro que incluso ha lanzado una nueva campaña para vigilar que las mujeres se cubran de la cabeza a los pies como manda la ley, la primera desde que se iniciaran las revueltas.*

Ángeles Espinosa

## Tema

Un año después de que la reelección de Mahmud Ahmadineyad diera lugar a las protestas más graves de la historia de la República Islámica, el régimen iraní ha logrado borrar las huellas externas de la revuelta. Sin embargo, al negarse a tender puentes a los descontentos, ha desperdiciado una oportunidad histórica para reconciliar las dos almas del país, cerrar el proceso revolucionario y normalizar su presencia internacional.

## Resumen

Los gritos de *Allah-u akbar* (“Dios es el más grande”) hace ya meses que han dejado de resonar en las noches de Teherán. A punto de cumplirse el primer aniversario de las elecciones más controvertidas desde la revolución islámica de 1979, Irán no ha vivido una nueva revolución, ni a pesar de las movilizaciones sin precedentes ha estado al borde de una. Pero los gobernantes tampoco han dado una respuesta adecuada al descontento popular. Su recurso a la represión les ha permitido recuperar el control a costa de perder legitimidad. Aunque sus dirigentes sigan manteniendo el mismo lenguaje desafiante respecto a EEUU, su programa nuclear o su intolerancia de Israel, Irán ha cambiado en el último año. Al salir a la luz, las divisiones internas han puesto de relieve tanto los puntos débiles del régimen como su naturaleza autoritaria. Mientras siga contando con el respaldo de la Guardia Revolucionaria y de las milicias *basiyés*, la oposición no le planteará una amenaza existencial. Ahora bien, al ilegalizar a los críticos ha cerrado la puerta a la regeneración del sistema.

## Análisis

Los gritos de *Allah-u akbar* hace ya meses que han dejado de resonar en las noches de Teherán. Los empleados municipales han vencido la batalla contra

las pintadas verdes que denunciaban el descontento de los iraníes desde los rincones más insospechados de la ciudad. Un año después de las elecciones más controvertidas en la joven historia de la República Islámica de Irán, las protestas populares contra su resultado parecen un sueño lejano. Mahmud Ahmadineyad continúa desafiante, y desafiando, al frente del gobierno. El régimen se siente tan seguro que incluso ha lanzado una nueva campaña para vigilar que las mujeres se cubran de la cabeza a los pies como manda la ley, la primera desde que se iniciaran las revueltas.

Ni se ha producido una (contra-) revolución, ni a pesar de las movilizaciones sin precedentes desde el derribo del Shah se ha estado al borde de una. Y sin embargo, el malestar que llevó a los iraníes a las calles de las principales ciudades del país no ha desaparecido. Para empezar, porque el desencanto no surgió el 13 de junio de 2009. La convicción de que el gobierno había manipulado los resultados de las elecciones presidenciales del día anterior sólo fue la gota que colmó su paciencia.

Tres décadas después de la revolución islámica, la mayoría no ha visto emerger la sociedad más justa y democrática que les prometió aquella. Al contrario, muchos sienten que el corsé del sistema clerical limita su libertad personal y sus aspiraciones. Pero además, el recurso a la fuerza para silenciar la protesta sólo ahonda los problemas esenciales que Irán arrastra desde 1979: las discrepancias sobre el peso de los elementos republicanos y religiosos en la Constitución, los desacuerdos sobre las políticas económicas y, en definitiva, la lucha de poder entre dos formas de entender el país que también tienen su reflejo dentro de la élite gobernante.

En un primer momento, se pensó que el sistema no iba a arriesgarse a las tensiones y que encontraría una forma de reconciliar los dos campos. Se hablaba entonces de las gestiones de Ali-Akbar Hashemí Rafsanyaní, el astuto y veterano político que ha sido uno de los pilares del régimen desde el nacimiento de la República Islámica. Pero ni sus viajes a Qom y a Mashhad lograron convencer a los grandes ayatolás de que intervinieran (si era eso lo que pretendía), ni su peso moral y económico fue suficiente frente a la voluntad de arrinconarle de sus enemigos. Si acaso, se produjo un empate técnico, que hizo que estos recurrieran a los golpes bajos para inmovilizarle.

La breve detención de su hija Faezeh cuando participaba en una manifestación, la orden de arresto contra su hijo Mehdi (oportunamente reinstalado en Londres), o el encarcelamiento durante 48 horas de su nieto Hasan Lahutí (uno de los hijos de Faezeh) cuando regresaba a Irán para pasar las vacaciones del Noruz (año nuevo persa), han sido mensajes más que suficientes para que el *tiburón*, el apodo con el que se conoce popularmente a Rafsanyaní, se haya convertido en un mero pececillo de colores de los que adornan la mesa de *Noruz*.

Tampoco se concretaron las presuntas –y muy comentadas– diferencias entre el líder supremo, Ali Jameneí, y el presidente Ahmadineyad a quien ya había felicitado antes incluso de que el Consejo de Guardianes ratificara su elección. Si existen –y ha habido gestos y declaraciones que apuntan en ese sentido– no son lo suficiente graves

para arriesgar una asociación con la que ambos parecen satisfechos. En contra de los deseos de ciertos sectores (y de algunos analistas extranjeros), el líder no sacrificó a Ahmadineyad para restablecer la paz social. Tampoco lo necesitó. La represión se encargó de hacerlo.

Para quien aún albergara esperanzas al respecto, en su intervención ante la reunión semestral de la Asamblea de Expertos a finales de febrero, Jameneí dejó claro que no contemplaba ninguna posibilidad de compromiso con los dirigentes de la oposición. “No tienen derecho a participar en la política”, manifestó tajante, reafirmando así declaraciones anteriores que dejaban fuera de la legalidad a quienes cuestionaran los resultados de las elecciones del 12 de junio de 2009. El aparato mediático del Estado refuerza a diario esa idea identificando oposición con sedición.

## Unidos frente a Ahmadineyad

Algunas voces subrayan que lo único que une a los opositores es su rechazo al reelegido presidente. Es cierto que el Movimiento Verde, lejos de ser una corriente compacta y bien organizada, constituye una amalgama de grupos e individuos con distintas aspiraciones políticas, cuyos dirigentes (los frustrados candidatos Mir-Hosein Musaví y Mehdi Karrubí, con el respaldo del ex presidente Mohamed Jatamí) apenas representan a la facción que pide cambios dentro del actual sistema, los llamados reformistas. Aún así, los *verdes* han conseguido simbolizar el descontento público, algo que resultaba impensable hace un año.

Muchos iraníes les apoyaron como primer paso en defensa de los valores republicanos y democráticos formalmente admitidos en la Constitución. Otros vieron en las protestas una vía para cuestionar el régimen islámico y abrir la puerta a cambios más radicales. No podía ser de otra forma en un país donde no existen partidos y durante tres décadas el debate político ha estado confinado al estrecho marco legal que, en la práctica, sólo permite facciones de un partido único. De hecho, en un principio esa falta de estructura organizativa pudo ser el punto fuerte del movimiento opositor al dificultar que pudiera ser acallado.

Pero las autoridades y sus aparatos de seguridad aprendieron pronto y, superada la sorpresa inicial, no dudaron en reprimirlo con dureza. Al uso de la fuerza en las manifestaciones, que dejó varias decenas de muertos, siguió una campaña de intimidación con detenciones en todos los niveles de apoyo a la protesta, desde los colaboradores más cercanos a los dirigentes reformistas hasta los meros simpatizantes. Sólo el temor a convertirlos en mártires parece haber evitado que se encarcelara a Musaví y Karrubí, algo que Ahmadineyad y sus incondicionales han reclamado en repetidas ocasiones.

Al menos 4.000 personas, según cifras oficiales que los opositores consideran muy por debajo de la realidad, fueron encarceladas. Las denuncias de malos tratos y torturas en prisión no sólo pusieron en evidencia al régimen, también amedrentaron a los críticos. Muchos contuvieron el aliento ante el procesamiento de dos centenares de los detenidos, la exhibición de sus confesiones en televisión, las duras

condenas (varias a muerte) y las millonarias fianzas para poder salir en libertad mientras recurrían sentencias kafkianas. A la vez, una intensa campaña de desprestigio acusaba a los *revoltosos* de ser una minoría no representativa y estar manipulados por agentes extranjeros.

Más grave que su falta de estructura organizativa, ha resultado el hecho de que el movimiento no haya sido capaz de ampliar sus apoyos fuera de las clases medias urbanas. Jóvenes y mujeres de las ciudades siguen constituyendo la espina dorsal de los verdes iraníes. Ni el Bazar (centro tradicional del comercio, crecientemente marginado por el peso de la Guardia Revolucionaria), ni los obreros (principales víctimas de la disfuncionalidad del sistema económico), han dado el paso al frente que les pidió Musaví en su mensaje de Noruz.

*Tres décadas después de la revolución islámica, la mayoría no ha visto emerger la sociedad más justa y democrática que les prometió aquella. Al contrario, muchos sienten que el corsé del sistema clerical limita su libertad personal y sus aspiraciones.*

¿Cambiaría su actitud si la economía se deteriorara aún más? Consciente de ese riesgo, el gobierno ha decidido retrasar “hasta otoño” la eliminación de los subsidios a la energía y los alimentos aprobada por el Parlamento el pasado marzo. El Centro de Investigación del Parlamento calcula que la medida va a elevar la inflación hasta el 50% (desde el actual 10,4% que se reconoce oficialmente y que la mayoría de los economistas multiplican por dos). A la vez, el gobierno va a disponer de 20.000 millones de dólares para compensar a las familias más desfavorecidas, un instrumento de gran utilidad política, ya que puede permitirle premiar a sus adeptos.

De momento, ante el parón en las protestas, hay analistas que hablan de apatía o de resignación. En las calles de Teherán lo que se observa es cansancio e impotencia. El día a día absorbe todas las energías. Existe también el temor a lo desconocido. A corto plazo, y una vez rechazados por el sistema, el improbable triunfo de los *verdes*, además de exigir derramamiento de sangre, abre las puertas a la inestabilidad. La perspectiva pone los pelos de punta a quienes sufrieron la revolución. Como ha resumido el veterano disidente Ezzatollah Sahabí, una nueva revolución “no era ni posible ni deseable”.

Tal vez por ello, los únicos que mantienen la contestación son los universitarios. Aunque el aislamiento de los campus (a los que sólo pueden acceder estudiantes y profesores) mengua su efecto social, también dificulta su represión. Al mismo tiempo, esas ocasionales explosiones de descontento recuerdan al régimen que la victoria que proclamó tras el 31º aniversario de la revolución el pasado 11 de febrero, tal vez fue un poco precipitada. Ese día no sólo movilizó a todos sus simpatizantes y aún aquellos que no siéndolo

viven de sus prebendas, sino que sacó a la calle un desmesurado despliegue de seguridad que hizo imposible cualquier protesta. Queda patente que, el sólo hecho de que el gobierno tenga que ponerse en guardia, ya dice mucho sobre sus debilidades.

Si bien la oposición no representa hoy por hoy una amenaza existencial para el sistema islámico, ha puesto de relieve su vulnerabilidad. De hecho, las autoridades no se arriesgan. Ante cada nueva festividad religiosa o civil, despliegan gran número de policías y fuerzas paramilitares, de uniforme y de paisano, para evitar el menor amago de contestación pública. Incluso declararon dos días festivos en todas las universidades de Teherán para minimizar la posibilidad de movilizaciones ante la reunión del G-15,<sup>1</sup> el pasado 17 de mayo. Hubiera resultado muy embarazoso para Ahmadineyad que sus invitados vieran el descontento interno de un Irán que él presenta como potencia regional y modelo de convivencia.

---

## *Desde Asia hasta América Latina, pasando por África, Ahmadineyad ha buscado apoyo para su programa nuclear al margen de cualquier afinidad ideológica, cultural o económica.*

---

### *“Diplomacia nuclear” y sanciones*

Teherán ha intensificado durante el pasado año sus esfuerzos diplomáticos para establecer o reforzar lazos con los países más variopintos del planeta. Desde Asia hasta América Latina, pasando por África, Ahmadineyad ha buscado apoyo para su programa nuclear al margen de cualquier afinidad ideológica, cultural o económica. Entre sus nuevos amigos hay desde militantes del antiamericanismo (Venezuela, Bolivia o Nicaragua), hasta países con fuertes lazos con Occidente que han aceptado sus ofertas de petróleo (Kenia) o inversión (Senegal, Congo o Nigeria). Cualquier socio es válido con tal de probar que la República Islámica no está aislada.

La crisis interna tampoco ha conducido a suavizar el maximalismo de los dirigentes iraníes en su empeño por enriquecer uranio y dominar el ciclo completo del combustible nuclear.<sup>2</sup> En contra de la impresión que pudo tenerse durante las negociaciones que llevaron al preacuerdo de Ginebra, el pasado octubre, el gobierno de Ahmadineyad se ha mostrado más intransigente si cabe. El clima de optimismo que se respiró en la villa de Genthod donde se reunieron el entonces Alto Representante europeo, Javier Solana, encabezando la delegación del G-6,<sup>3</sup> y el negociador nuclear iraní, Said Yalilí, apenas duró 24 horas.

A nadie se le pasa por la cabeza que Yalilí aceptara la propuesta sin el visto bueno de las más altas instancias, léase el líder supremo. De hecho, la idea de enviar 1.200 kilos de su combustible atómico poco enriquecido fuera del país (a

Rusia y Francia) para que fuera transformado en las barras de uranio purificado al 20% necesarias para el reactor de investigación de Teherán, había sido sugerida unos días antes durante un discurso por el propio Ahmadineyad. La lectura inmediata era que, agobiado por la situación interna, el presidente intentaba aminorar la presión exterior y atribuirse el tanto de haber desbloqueado el callejón sin salida nuclear.

Tal vez nunca sepamos si tal fue realmente su objetivo. La realidad es que nadie en Irán pareció dispuesto a permitirle ese triunfo. La andanada de críticas que recibió el plan no se limitó sólo a los rivales del presidente dentro del campo conservador (notablemente, el ex negociador nuclear y actual presidente del Parlamento, Ali Lariyaní), sino que se extendió hasta los dirigentes opositores, abriendo dudas sobre si su política nuclear se diferenciaría substancialmente de la actual. En cualquier caso, la falta de consenso paralizó cualquier intento de avanzar y el líder supremo adoptó su habitual postura de “ante la duda, inmovilismo”.

Desde entonces, cada mensaje de Ahmadineyad a la comunidad internacional ha sido una huida adelante. En febrero, anunció que la planta de Natanz había empezado a enriquecer uranio al 20%, tal como luego confirmaron los inspectores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA). En abril, fue la puesta en marcha de una tercera generación de centrifugadoras y la petición al OIEA de que expulse a EEUU de su junta de gobernadores. Y en mayo, su asistencia a la conferencia de revisión del Tratado de No Proliferación, celebrada en Nueva York, para pedir la desnuclearización de Oriente Próximo (es decir, de Israel) y subrayar el doble rasero occidental (un claro guiño a sus vecinos árabes que recelan de sus intenciones tanto o más que de las del Estado judío). Todo ello puntuado con sucesivas maniobras militares que prueban misiles cada vez más precisos y de mayor alcance.

No está claro si esa actitud es fruto de una exagerada autoconfianza o de un colosal error de cálculo. Sin embargo, hay signos de que bajo los comportamientos desafiantes del presidente, existe también preocupación por las consecuencias. El esfuerzo de su diplomacia nuclear busca concesiones de Occidente o, cuando menos, evitar nuevas sanciones. Aunque Ahmadineyad se ha mostrado astuto y pragmático a la hora de explotar las debilidades de quienes apoyaron su reelección y las diferencias internas para ganar independencia, el respaldo de los conservadores moderados parece depender de que consiga eludir el aislamiento total.

Sólo así se explica su insistencia una y otra vez en que la negociación aún es posible, una ilusión en la que los iraníes son verdaderos artistas. Ahmadineyad volvió a probarlo a mediados de mayo cuando, tras alistar como mediadores a Brasil y Turquía, escenificó la firma de “un acuerdo que cierra la disputa nuclear”. Sólo que el acuerdo era en realidad una mera declaración que retomaba la letra de la oferta que Teherán desestimó en octubre, ignorando por entero su espíritu.

Después de meses de rechazar el intercambio de combustible fuera de su país y de una tacada, como le había

propuesto el G-6, Teherán daba prueba de su flexibilidad y disposición a un arreglo, aceptando enviar su uranio poco enriquecido a Turquía, que se convertía así en garante del trueque. La inminencia de una nueva resolución sancionadora en el Consejo de Seguridad y las dificultades técnicas para encapsular el uranio, contribuyeron sin duda al repentino cambio de actitud.

En cualquier caso, el golpe de efecto quedó amortiguado por el cambio de contexto. En octubre, esos 1.200 kilos de uranio (*grosso modo* la cantidad necesaria para fabricar una bomba si se purifica hasta el 90%) suponían dos tercios de todo el uranio que había enriquecido por debajo del 5%. Es decir, que el resto resultaba insuficiente para convertirlo en un arma, lo que, en palabras de Solana, permitía “obtener una pausa en el programa nuclear iraní que creara condiciones de confianza para entrar en el fondo del problema”. Ocho meses después, el uranio enriquecido en la planta de Natanz rondaba los 2.400 kilos, así que Irán no perdería ese potencial que despierta las sospechas.

Además, todos los portavoces iraníes se apresuraron a precisar que tampoco pensaban interrumpir el enriquecimiento al 20%, una actividad que, en teoría, sólo habían iniciado ante la imposibilidad de obtener combustible para su reactor médico. Con su habitual habilidad para la manipulación dialéctica, trataban de reducir la desconfianza internacional hacia sus actividades nucleares a una mera disputa por el intercambio de combustible. De ahí, la frialdad con que se recibió el anuncio en las capitales europeas y en Washington.

Tampoco es evidente que una nueva ronda de sanciones vaya a hacer desistir a Irán de su empeño nuclear. El carácter estratégico de ese proyecto, visto dentro del sistema como una garantía para su supervivencia, hace que esté arraigada en todo el espectro político. Incluso muchos críticos consideran una discriminación comparativa que Occidente se preocupe de su potencial entrada en el club de países nucleares, mientras ignora no sólo las armas atómicas israelíes, sino las de un vecino tan inestable como Pakistán. Queda por ver que si un presidente menos bombástico lograría rebajar los temores occidentales.

Quienes defienden las sanciones esperan que, si no logran frenar el avance del programa atómico, al menos eleven su coste hasta extremos que hagan daño a sus responsables. Las miradas están puestas en la Guardia Revolucionaria (los *pasdarán*), un ejército paralelo, fundado por Jomeiní para defender las esencias de la revolución y que, de la mano de los conservadores, se ha convertido en el principal actor económico y político del país. Son ellos quienes están a cargo del complejo industrial-militar y del desarrollo del programa nuclear y de misiles.

Está por ver hasta qué punto EEUU va a conseguir que sus aliados colaboren en aislar económica y financieramente a Irán. Hasta ahora la mayoría de los europeos mantienen un doble lenguaje, apoyando formalmente las sanciones, aplicando solo aquellas que no les queda más remedio para evitar represalias en los mercados estadounidenses, y manteniendo abiertos los canales ante las enormes posibilidades de negocio que ofrece un país hambriento

de tecnología y de financiación exterior en un momento de crisis como el actual. Otro interrogante para su eficacia está en el comportamiento de los vecinos, en especial Dubái y Turquía, que son las principales puertas de entrada de mercancías.

Por último, el cierre al exterior puede terminar reforzando a aquellos que pretende debilitar. El boyante mercado negro de este país está en manos de los *pasdarán*, que controlan una red de puertos informales y la distribución de numerosas mercancías prohibidas o importadas fuera de los canales oficiales. Además, las reservas de hidrocarburos les ofrecen un confortable colchón frente al aislamiento y las dificultades económicas.

---

*Tampoco es evidente que una nueva ronda de sanciones vaya a hacer desistir a Irán de su empeño nuclear. El carácter estratégico de ese proyecto, visto como una garantía para su supervivencia, hace que esté arraigada en todo el espectro político.*

---

Tampoco hay que olvidar que por muchas que sean las diferencias políticas y de estrategia entre fundamentalistas y conservadores moderados (las dos únicas facciones que ahora tolera el régimen), unos y otros se esfuerzan por mantener el barco a flote, en especial cuando el entorno exterior les hace percibir que la menor fisura puede poner en riesgo el proyecto en el que creen, o del que se benefician. Aún así, las voces más sensatas hacen de vez en cuando llamamientos a la cordura pidiendo que se atiendan los problemas económicos, políticos y sociales que alientan el descontento que sacó a la calle a millones de iraníes el año pasado.

### *Un país distinto*

Irán no es a principios de junio de 2010 el mismo país que era hace un año. Lo ocurrido en los últimos meses ha erosionado la confianza de sus ciudadanos en el sistema. Hasta las elecciones del año pasado, muchos todavía creían posible reformarlo a través de las urnas. Ahora, una buena parte de ellos se han vuelto escépticos. Además, al recurrir a la fuerza frente a la cooptación –que había sido lo habitual en el pasado– el régimen ha perdido su obohat, la cualidad que en persa se atribuye quien merece o impone respeto. Por primera vez, los iraníes se han atrevido a cuestionar abiertamente el principio sobre el que se asienta la legitimidad de la República Islámica, el *velayat-e-faqih* (gobierno del jurisperito), que establece la primacía del líder supremo sobre los cargos e instituciones elegidos por el voto popular.

Como resultado de todo ello, la idea de que Irán ofrecía un modelo político singular, muy diferente de sus vecinos árabes, en el que instituciones, procesos electorales y los grupos políticos resultaban relevantes e influían sobre

<sup>1</sup> El G-15 es un grupo creado por 15 economías emergentes de Asia, África y América Latina para reforzar la cooperación y tener una voz frente a los países más industrializados. En la actualidad agrupa a 17 naciones.

<sup>2</sup> Este proceso que Irán dice necesitar para su central eléctrica nuclear de Bushehr (aún en construcción) y otras diez que proyecta levantar, es básicamente el mismo que permite obtener material fisible para una bomba atómica. EEUU y sus aliados sospechan que ese es el objetivo último de Teherán debido a la inicial ocultación de su programa nuclear y las posteriores inconsistencias que han detectado los inspectores.

<sup>3</sup> El Grupo de los Seis o G-6, también llamado G-5+1 o G-3+3, se refiere a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (EEUU, Rusia, China, el Reino Unido y Francia) más Alemania que desde hace tres años negocia con Irán una salida a la crisis nuclear.

la acción del gobierno, ha quedado enterrada junto a las víctimas de la represión. El régimen ha cruzado la tenue línea que le separaba del resto de las autocracias más o menos benignas de la región.

Por más que sus portavoces sigan manteniendo que se escucha a todas las tendencias y Ahmadineyad anime a los iraníes a ejercer la crítica constructiva, las autoridades han cerrado todos los periódicos reformistas y, en un reconocimiento implícito del nuevo clima político, el Parlamento acaba de renunciar a su potestad de investigar y exigir responsabilidades a los otros poderes. La separación de poderes y la cultura de competición política se han convertido en algo del pasado, si alguna vez llegaron a existir con plenitud.

*Se ha evidenciado la fractura del régimen, no sólo por el enfrentamiento entre conservadores y reformistas, sino también dentro de aquellos.*

Irán aún no se ha convertido en la dictadura militar que denunció la secretaria de Estado estadounidense, Hillary Clinton, el pasado febrero, pero sí en un estado policial. Al negarse a tender puentes a los descontentos y dejar a buena parte de la población en la ilegalidad política, tiene que recurrir a las fuerzas de seguridad y a la delación para mantener el control. No es un secreto. Los medios de comunicación anuncian teléfonos a los que llamar en caso de observar actividades sospechosas e informan del “despliegue de agentes de paisano por todo Teherán”. También ha aumentado el número de bases de los basiyíes, los paramilitares a los se responsabiliza de la violencia durante la represión de las manifestaciones y para los que el presupuesto de este año ha reservado “un 3% de los créditos de las instituciones ejecutivas y del beneficio de las empresas públicas”.<sup>4</sup>

Por su parte, las organizaciones de defensa de los derechos humanos denuncian la creciente intervención de los servicios secretos en la administración de justicia. “Utilizan los tribunales para encausar y sentenciar a activistas a largas penas de prisión en un signo claro de deslizamiento hacia la dictadura”, ha declarado Hadi Ghaemi, director de la Campaña Internacional por los Derechos Humanos en Irán.<sup>5</sup> En el camino, se ha evidenciado la fractura del régimen, no sólo por el enfrentamiento entre conservadores y reformistas, sino también dentro de aquellos. Los más moderados de entre ellos temen que, como advertía un editorial de *Resaalat*, “eliminar a los reformistas de la escena política haga perder el equilibrio a los conservadores”.<sup>6</sup> Y es que al expulsar fuera del juego a una oposición que apoya el sistema islámico y ha seguido buscando fórmulas de reconciliarlo con la gente, sólo han conseguido radicalizar las posturas y agrandar la distancia entre modernizadores y tradicionalistas, las dos almas del país.

<sup>4</sup> IRNA, 7 de marzo de 2010. El responsable de los basiyíes, el general Mohammad Reza Naghdi, declaró el 17 de abril en la televisión iraní que el presupuesto de la milicia había aumentado un 16% respecto al año anterior. Y según su predecesor, el hoyatolislam Hosein Taeb, se ha duplicado desde la llegada de Ahmadineyad a la presidencia. En el año fiscal inmediatamente anterior (2004-2005), la asignación directa para ese grupo fue de 794.000 millones de riales (75,6 millones de euros al cambio de entonces).

<sup>5</sup> Entrevista de la autora en *www.elpais.com*, 20 de mayo de 2010.

<sup>6</sup> *Resaalat*, 19/V/2010.

<sup>7</sup> Entrevista publicada el 11 de febrero de 2010 en la web del Council on Foreign Relations.

<sup>8</sup> “Iran: A Conversation”, mesa redonda organizada por el Carnegie Endowment for International Peace, 15/II/2009.

## Conclusión

Tras las revueltas del año pasado, las autoridades iraníes han conseguido recuperar el control a expensas de la legitimidad de la que se enorgullecían. Pero bajo la imagen de un mar en calma que proyectan con empalagosa insistencia los medios oficiales, las corrientes subterráneas siguen actuando. ¿Quiere eso decir que el régimen islámico está amenazado? No, pero tampoco está inmunizado contra las crecientes exigencias de cambio de sus ciudadanos.

Es posible que, como defiende Ray Takeyh, “la vida de la República Islámica se haya acortado considerablemente”.<sup>7</sup> Sin embargo, en la medida en que sus responsables han demostrado estar dispuestos a usar la fuerza, disponen de un importante aparato de seguridad a su servicio (Guardia Revolucionaria y *basiyíes*) y el apoyo popular de ciertos sectores de la población, le quedan aún años por delante. Ahora bien, tan erróneo como esperar su pronta desaparición, es desestimar la gravedad y el arraigo del descontento que ha reflejado el Movimiento Verde. Incluso si, a corto plazo, éste tiene pocas posibilidades de estructurarse, los opositores, bajo ese u otro nombre, van a seguir luchando por el respeto de los derechos humanos, la justicia social, la transparencia y la responsabilidad en el gobierno frente al secretismo y la negociación a puerta cerrada que caracterizan al “cártel de clérigos fundamentalistas y nuevos ricos de la Guardia Revolucionaria” que, según Karim Sadjadpour,<sup>8</sup> gobierna hoy Irán. Lo más probable es que la guerra de desgaste continúe durante los próximos años sin que, de no mediar factores inesperados, ni la oposición llegue a amenazar al régimen, ni éste logre acabar con el descontento.

Mientras tanto, en el contexto internacional, Teherán seguirá utilizando la misma técnica de hechos consumados que ha aplicado desde que en el verano de 2002 se descubriera su programa nuclear. Es decir, avanzar poco a poco, retirarse tácticamente cuando esté a punto de provocar una reacción internacional, y crear nuevas realidades en la confianza de que, eventualmente, por incapacidad para reaccionar o por aburrimiento, el mundo aceptará su condición de Estado nuclear. A la vez, tratará de combatir el aislamiento político con alianzas de conveniencia, que seguirá financiando con los beneficios del petróleo que tanto ayudarían a solucionar los problemas internos.

## Ángeles Espinosa

*Corresponsal de El País en Irán desde 2006, periodista especializada en Oriente Próximo y autora de El reino del desierto (Aguilar, 2005) y Diario de Bagdad (Siglo XXI, 2003)*

# Documentos de trabajo y libros publicados

## Documentos de trabajo publicados en junio

**La lucha contra la piratería en aguas del Océano Índico: necesidad de una aproximación integral**

Alejandro MacKinlay  
DT 19/2010 - 22/06/2010

**La Conferencia de Copenhague sobre el Clima y la Declaración Interreligiosa sobre el Cambio Climático: un acercamiento a la aportación de las religiones a la crisis atmosférica**

Santiago García Acuña  
DT 18/2010 - 14/06/2010

**Divide y vencerás? La estrategia “selectiva” de Pakistán contra las insurgencias yihadistas**

Pilar Pozo Serrano  
DT 17/2010 - 26/05/2010

**Shanghai 2010: una oportunidad para España en China**

Mercedes Maderuelo y Javier Noya  
DT 16/2010 - 25/05/2010

## Libros publicados recientemente

**La Internacionalización de la empresa española. Estudio monográfico sobre el entorno económico y las oportunidades de inversión en: Brasil**

Autores: Alfredo Arahuetes, con la colaboración de Julio Sergio Gomes de Almeida y André Moreira Cunha  
Editado por: Real Instituto Elcano, ICEX e ICO  
2009

Sexto volumen de esta serie que analiza las oportunidades de comercio e inversión en diferentes países, en esta ocasión Brasil

**Presidencia española. Retos en una nueva Unión Europea**

Coordinadora: Alicia Sorroza  
Editado por: Instituto de Estudios Europeos, Fundación Alternativas y Fundación Real Instituto Elcano  
2010

Con motivo de la Presidencia española de la Unión Europea, este libro analiza temas como la política europea de inmigración, las relaciones trasatlánticas tras la crisis financiera internacional o el Servicio Europeo de Acción Exterior. Finalmente examina el papel de las presidencias rotatorias en la arquitectura institucional post-Lisboa.

**Tratado de Lisboa Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**

Edición preparada por: José Martín y Pérez de Nanclares y Mariola Urrea

Editado por: Marcial Pons y Real Instituto Elcano  
2ª edición, 2010

**Panorama Estratégico 2009/2010 VVAA**

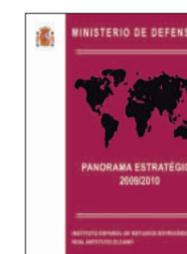
Publicado por: Instituto Español de Estudios Estratégicos, con la colaboración del Real Instituto Elcano  
Editado por: Ministerio de Defensa  
2010

Publicación que desde 1997 tiene como objetivo ofrecer una visión lo más amplia posible de la situación mundial vista desde España.

**Anuario Iberoamericano Elcano – EFE 2010**

Editores: Carlos Malamud, Paul Isbell, Federico Steinberg y Concha Tejedor  
Publicado por: Agencia EFE y Real Instituto Elcano  
Editorial Pirámide  
2010

Cuarta edición de este Anuario con los datos, estadísticas y análisis más recientes sobre la actualidad latinoamericana.  
(A la venta en librerías)



# ARI, materiales de interés y próximas actividades

## ARI publicados en junio

### Hacia un Tratado sobre el Comercio de Armas Convencionales

Roberto García Moritán  
ARI 108/2010 - 23/06/2010

### El España: ¿un nuevo socio estratégico de Rusia en la Unión Europea?

Beata Wojna  
ARI 107/2010 - 22/06/2010

### Iberoamérica en Europa: perfiles lingüísticos y culturales

Francisco Moreno Fernández  
ARI 105/2010 - 21/06/2010

### La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama

Félix Arteaga  
ARI 104/2010 - 18/06/2010

### ¿Cuáles son las implicaciones del terremoto en las relaciones entre Haití y la República Dominicana?

Carlos J. Fernández García y Rita Mena Peguero  
ARI 103/2010 - 18/06/2010

### Ciberseguridad en España: una propuesta para su gestión

Enrique Fojón Chamorro y Ángel F. Sanz Villalba  
ARI 102/2010 - 18/06/2010

### La Presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad Global en el ámbito marítimo global

José Antonio Ruesta Botella  
ARI 101/2010 - 17/06/2010

### La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina

Carlos Malamud  
ARI 98/2010 - 16/06/2010

### 25 años después del Tratado de Adhesión: España ya no es un problema pero Europa sí sigue siendo la solución

Ignacio Molina  
ARI 95/2010 - 11/06/2010

### Gazprom en Asia: viabilidad e implicaciones para la UE

Rafael Fernández  
ARI 94/2010 - 10/06/2010

### Taiwán: el primer bienio de Ma Ying-jeou

Xulio Ríos  
ARI 93/2010 - 09/06/2010

### eBooks: la guerra digital global por el dominio del libro

Chimo Soler  
ARI 92/2010 - 09/06/2010

### Grecia: un análisis más allá de la crisis económica

Irene Martín y Elías Dinas  
ARI 91/2010 - 08/06/2010

### La crisis política en Tailandia: evolución, causas y efectos

Javier Gil Pérez  
ARI 90/2010 - 08/06/2010

### El ejemplo irlandés ante la crisis financiera

Álvaro Benzo González-Coloma  
ARI 89/2010 - 01/06/2010

### Irán en 2010: Ahmadineyad echa pulsos en todos los frentes

Ángeles Espinosa  
ARI 88/2010 - 31/05/2010

### Novedades en inglés

### How to Break the Siege of Gaza?

Lev Luis Grinberg  
ARI 106/2010 - 21/06/2010

### China and Africa: A Mutually Opportunistic Partnership?

Patricio González Richardson  
ARI 99/2010 - 17/06/2010

### Russian Security Policy and Cooperation with the West

Marcel de Haas  
ARI 97/2010 - 16/06/2010

### The End of Deference: Iran, Brazil and Turkey and the Nuclear Fuel Swap

Ian Anthony  
ARI 96/2010 - 11/06/2010

## Materiales de interés

### TEPSA - Recommendations to the Belgian EU Council Presidency

La red The Trans European Policy Studies Association (TEPSA), de la que forman parte institutos nacionales de investigación de todos los países de la UE especializados en asuntos europeos e internacionales, entre ellos el Real Instituto Elcano, ha elaborado un documento que recoge una serie de recomendaciones para la próxima Presidencia belga del Consejo de la UE, presentado al gobierno belga el pasado 21 de mayo.

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

### FMI - Spain: 2010 Article IV Consultation Concluding Statement of the Mission

Informe sobre la economía española, elaborado por una misión del Fondo Monetario Internacional (FMI) -encargada de evaluar la marcha económica de los países miembros del organismo internacional (las llamadas consultas del artículo IV)- que pronostica crecimiento económico "frágil" en los próximos meses.

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

### The White House - National Security Strategy

El 27 de mayo de 2010 se publicó la última edición de la National Security Strategy de EEUU, documento que recoge y desarrolla la visión, objetivos y medidas para la seguridad nacional de la Administración Obama para los próximos años.

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

### Instituto Cervantes - El español, una lengua viva

El informe del Instituto Cervantes presentado el 19 de junio con motivo del día del español, certifica que el español es la segunda lengua del mundo por número de hablantes nativos y el segundo idioma de comunicación internacional. Por otro lado, las previsiones señalan que en 2030 el 7,5% de la población mundial será hispanohablante (un total de 535 millones de personas).

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

### ONU - Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Islamic Republic of Iran

Informe del 3 de junio de 2010, del grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, sobre la República Islámica de Irán.

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

## Próximas actividades

29/06/2010

### Seminario europeo sobre "Prioridades de una nueva asociación América Latina-UE"

Organizan: Friends of Europe y Real Instituto Elcano

Lugar: 9 horas, Concert Noble, Bruselas

8/07/2010

### Seminario "After the crisis: Europe and Latin America"

Organizado por Aspen Institute, con la colaboración del Real Instituto Elcano.

Lugar: 12 horas, Hotel Villa Magna, Madrid

# Actividades pasadas

## Actividades realizadas en mayo

24/06/2010

### “Hacia una economía inteligente, sostenible e integradora: ¿Cómo reformar la PAC para mejorar la contribución de la agricultura a la Estrategia Europa 2020?”

El seminario, organizado por Notre Europe y el Real Instituto Elcano, contó con la participación, entre otros, de Elena Espinosa, Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.



24/06/2010

### Reunión con miembros del Institute of Foreign Affairs and National Security (IFANS) de Corea

Investigadores del Real Instituto Elcano se reunieron con sus homólogos coreanos para tratar temas relacionados con el continente asiático.



23/06/2010

### Presentación del informe sobre el nuevo concepto estratégico de la OTAN

Organizada por el Club de Madrid y el Real Instituto Elcano, la presentación estuvo a cargo del Embajador Fernando Perpiñá.



15/06/2010

### Reunión Irregular Warfare Department, College of International Security Affairs, National Defense University, Washington DC

Se celebró en el Instituto un Seminario organizado por el National Defense University, de Washington y el Real Instituto Elcano, en el que participaron los expertos Thomas A. Marks, sobre el tema: Irregular Threats: a New Approach?; Sebastian Gorka, sobre Global Counterinsurgency under a New U.S. Administration; y finalmente Jeff Moore sobre Globalism and the New Populism: Thailand as a Case Study.



17/06/2010

### Conferencia de la Embajadora Vicki Huddleston

Vicki Huddleston, Deputy Assistant Secretary for Africa del Departamento de Robert M.Gates, Secretario de Defensa de EE.UU., pronunció una conferencia sobre Africa, AFRICOM and the Path to Stability.



17/06/2010

### Presentación en México DF del Anuario Iberoamericano 2010

Organizada por SEGIB, EFE y Real Instituto Elcano, la presentación contó con la participación, entre otros, de Manuel Guedán, Director de la Oficina de la Representación de la SEGIB en México y Patricia Vázquez, Directora de EFE en México.



9/06/2010

### Presentación del informe ROADMAP 2050

Realizado por la European Climate Foundation, y organizado por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, la European Climate Foundation, y el Real Instituto Elcano, contó con la participación, entre otros, Teresa Ribera, Secretaria de Estado para el Cambio Climático, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.



3-4/06/2010

### Encuentro de think tanks europeos y centroasiáticos sobre “Europe and Central Asia, Partners in Global Governance”

En el marco del Observatorio de Asia Central (Casa Asia, CIDOB y RIE) y con ocasión de la presidencia española de la UE, representantes de think tanks, universidades y expertos trataron en Barcelona asuntos como la seguridad en el espacio euro-asiático, energía, retos medioambientales, estado y perspectivas de diálogo de civilizaciones. Organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con la colaboración de CIDOB, la Comisión Europea y el Observatorio de Asia Central.



1-2/06/2010

### “El papel de los Parlamentos en la toma de decisiones y el control político de la UE”

Seminario celebrado coincidiendo con una de las reuniones de la Conferencia de Comisiones de asuntos europeos de los 27 parlamentos nacionales de la UE (COSAC) en España, y dentro del marco de la Presidencia Española. El proyecto, organizado por la Fundación Manuel Giménez Abad, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Real Instituto Elcano, con la colaboración de la Fundación Friedrich Ebert, tendrá varias fases, desarrollándose ésta primera en el Palacio de la Aljafería de Zaragoza.



# Patronato y Consejo Asesor Empresarial

## Patronato

### Presidente de honor: SAR el Príncipe de Asturias

Presidente **Gustavo Suárez Pertierra**  
Vicepresidente **Antonio de Oyarzábal**  
Secretario **José Manuel Romero**

**Felipe González**, Ex presidente del Gobierno  
**Marcelino Oreja**, Ex ministro de Asuntos Exteriores y Ex comisario Europeo  
**Gabriel Elorriaga Pisarik**, 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



## Consejo Asesor Empresarial



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 afectan a las relaciones de España y su repercusión en los diferentes ámbitos de la sociedad española.