

África, el AFRICOM y el camino hacia la estabilidad

África presenta complejos desafíos para España y Estados Unidos; unos desafíos que, de no resolverse de manera satisfactoria, podrían no sólo llegar a dañar a uno o varios Estados de África, sino desplazar a poblaciones enteras por amplias regiones y amenazar los intereses de Europa y Estados Unidos en África.

Vicki Huddleston

La ayuda al desarrollo se reduce en 2009 y previsiblemente caerá en 2010

Aunque la OCDE insista en que se produce un aumento de la ayuda en términos reales, lo cierto es que en términos corrientes ya se registra en 2009 una leve caída en el total de AOD respecto del año anterior.

Iliana Olivie

Cómo acabar con el bloqueo a Gaza

El problema no surgió cuando los soldados tomaron el barco, sino cuando el gobierno israelí decidió bloquear la franja. Si el problema es la legalidad de este bloqueo, ¿por qué se está creando una comisión de investigación? El asunto es más político que legal y, como tal, deberá dirimirse en la esfera política.

Lev Luis Grinberg

Dimensiones actuales de la seguridad de China

Coincidiendo con la celebración de la Exposición Universal de Shanghai se tratan diversos aspectos de la seguridad de China, un asunto mucho más complejo que el de la mera protección del acontecimiento.

Augusto Soto

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

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

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

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

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

El Real Instituto Elcano tiene como objetivos prioritarios:

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

el debate público global sobre la realidad internacional;

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



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

www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs.asp

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

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

África, el AFRICOM y el camino hacia la estabilidad

Vicki Huddleston

Conferencia de Vicki Huddleston, *Deputy Assistant Secretary for Africa* del Departamento de Defensa de EEUU, pronunciada en Madrid el 17 de junio de 2010.

4

La ayuda al desarrollo se reduce en 2009 y previsiblemente caerá en 2010

Iliana Olivié

Se han publicado los datos sobre los desembolsos de ayuda al desarrollo en 2009. A pesar de lo que señala la OCDE, la ayuda cae (aunque levemente) en 2009 respecto del año anterior. Este ARI analiza esta reducción y las perspectivas para 2010.

8

Cómo acabar con el bloqueo a Gaza

Lev Luis Grinberg

El presente análisis aborda el bloqueo a Gaza desde una perspectiva histórica y política y describe las opciones de las que dispone la comunidad internacional para poner fin a dicho bloqueo y evitar una nueva escalada del conflicto israelo-palestino.

12

Dimensiones actuales de la seguridad de China

Augusto Soto

Resalta algunas dimensiones estructurales de la seguridad del país, explica las implicaciones locales e internacionales de recientes acontecimientos de inestabilidad en la Región Autónoma del Xinjiang, y, en relación con Asia Central, reflexiona sobre la necesidad de un enfoque más global a la hora de encarar las variadas amenazas originarias de esa zona.

16

Documentos de trabajo y libros publicados

ARI, materiales de interés y próximas actividades

Actividades realizadas en julio

19

África, el AFRICOM y el camino hacia la estabilidad

Tanto España como Estados Unidos están decididos a ayudar a África a convertirse en un continente democrático, estable y próspero.

Vicki Huddleston

Tema

Conferencia de Vicki Huddleston, *Deputy Assistant Secretary for Africa* del Departamento de Defensa de EEUU, pronunciada en Madrid el 17 de junio de 2010.

Análisis

Buenas tardes y gracias por invitarme a esta bella ciudad que es Madrid. Es un honor poder hablar aquí, en el Real Instituto Elcano.

El novelista Alejandro Dumas dijo que África empieza en los Pirineos. La proximidad geográfica de España con África le permite una perspectiva y una relación únicas con ésta. Esta cercanía ha permitido a España servir de puente entre culturas. Cuando visité Fez me sentí como en La Habana. La influencia de España en la cultura de Marruecos y Cuba ha enriquecido dichas culturas, pero también a España, que se ha convertido en el vínculo de unión entre África y el hemisferio occidental.

La llegada tardía de África a la escena internacional implica que, además de disfrutar de oportunidades (territorios y personas con un potencial excepcional), también se enfrenta a importantes desafíos

En el mundo actual de rápidas comunicaciones, España llega a todo el mundo. Estados Unidos está especialmente agradecido a España por su colaboración en África y en el resto del mundo. España y Estados Unidos comparten preocupaciones y compromisos similares. Ambos somos miembros de la OTAN, ambos somos democracias, ambos creemos en el Estado de Derecho y los derechos humanos y a ambos nos preocupan las amenazas transnacionales relacionadas con el cambio climático, el terrorismo y la actividad delictiva. Ambos países tratan de ayudar a los países africanos y a otros países en desarrollo a mejorar

sus economías e instituciones para mejorar así la vida de sus ciudadanos. En este sentido me gustaría reconocer el liderazgo y la visión de la embajadora Carmen de la Peña, directora general de Política Exterior para África del Ministerio de Asuntos Exteriores. La Sra de la Peña cree en África y en la importancia de mantener nuestra buena relación de cooperación.

Tanto España como Estados Unidos están decididos a ayudar a África a convertirse en un continente democrático, estable y próspero. Para ello debemos ayudar a los países africanos y a la Unión Africana a encontrar soluciones que pongan fin al conflicto en el Cuerno de África, donde al-Shabab y al-Qaeda han convertido a Somalia en un territorio violento; en los Grandes Lagos, donde las milicias se ceban con civiles inocentes; en el oeste de África, donde el terrorismo y el comercio ilícito están minando los gobiernos legítimos; y en Sudán, para encontrar una paz duradera.

África presenta complejos desafíos para España y Estados Unidos; unos desafíos que, de no resolverse de manera satisfactoria, podrían no sólo llegar a dañar a uno o varios Estados de África, sino desplazar a poblaciones enteras por amplias regiones y amenazar los intereses de Europa y Estados Unidos en África y en sus respectivos territorios.

Y aún así existe una diferencia importante entre España y Estados Unidos en lo que respecta a África. España está situada en primera línea. 6.600 kilómetros de océano separan Miami de Mauritania, mientras que la distancia marítima entre España y África se limita a sólo 15 kilómetros.

Hoy en día, África se encuentra en la antesala de un futuro aún incierto, un futuro que ha sido determinado por grandes reinos e imperios, por el colonialismo y por el legado de fronteras controvertidas e instituciones occidentales, y actualmente por la lucha de los Estados africanos por conservar sus ricas culturas y tradiciones mientras tratan de convertirse en naciones modernas capaces de ofrecer a sus ciudadanos alimentos, salud, seguridad y prosperidad.

La palabra egipcia *af-rui-ka* significa “girarse hacia la apertura del Ka”. El *Ka* hace referencia al útero o al lugar de nacimiento. África es nuestra herencia común: los primeros *Homo sapiens* se descubrieron en el valle de Awash en la depresión de Afar, en la actual Etiopía. Aquellos hombres salieron de África para poblar el resto de la Tierra.

Aun así, también crearon grandes civilizaciones en África. El Antiguo Egipto duró más de 3.000 años y albergó las grandes religiones monoteístas (cristianismo, judaísmo e islamismo). El rey Menelik, hijo de la reina de Saba de Axum (Etiopía) y del rey Salomón del Yemen instauró una dinastía judeocristiana en Etiopía que se mantuvo hasta el siglo XX. En el Sáhara africano los imperios maliense y solinka eran centros de saber islámico. En Tombuctú y Gao los ancestros de los actuales imanes se remontan a los siglos XIII y XIV, y estudiosos y escribas produjeron manuscritos sobre religión, astronomía, música y matemáticas. En la actual Nigeria, las ciudades-Estado yoruba se convirtieron en centros religiosos y culturales. En el sur de África, el reino de Zimbabue que floreció del 1200 al 1500 sigue conservando el misterio de sus grandes recintos construidos sin mortero.

Hoy en día, la apertura africana al mundo (*el Ka*) puede observarse en su cultura, sus artistas, sus músicos, sus cineastas, etc., cuyo talento e innovación son reconocidos en el mundo entero. Y también en sus hombres y mujeres, en personas como Nelson Mandela, cuya visión dio lugar a una nueva nación basada en la tolerancia y el entendimiento,

en el ejemplo de servicio dado por el ghanés Kofi Annan, antiguo secretario general de las Naciones Unidas, o en personas como nuestro propio presidente, Barack Obama, cuya herencia africana pone de manifiesto que en la creación de Estados Unidos intervinieron también africanos, además de españoles y personas de otras muchas partes del mundo.

Aun así, la llegada tardía de África a la escena internacional implica que, además de disfrutar de oportunidades (territorios y personas con un potencial excepcional), también se enfrenta a importantes desafíos. Los gobiernos africanos (a diferencia de los europeos o asiáticos e incluso de Estados Unidos) han tenido poco tiempo para madurar sus instituciones y perfeccionar su sistema de gobierno antes de tener que enfrentarse a las amenazas transnacionales del siglo XXI.

Los principales puntos de conflicto en África (por desgracia esto significa que estamos hablando de una buena parte del continente, si consideramos que los países vecinos se ven afectados por los flujos de refugiados, el comercio ilícito y el aumento de la violencia) son el Cuerno y el oeste de África, Sudán y la región de los Grandes Lagos.

Hoy en día no hay guerras locales: son todas regionales, desplazando, dañando y destruyendo millones de vidas. El conflicto de Darfur surgió poco después de que se firmara el acuerdo de paz entre el norte y el sur de Sudán, extendiéndose al Chad. La guerra en la República Democrática del Congo, que en un determinado momento implicó a 11 países, surgió a raíz del genocidio en Ruanda. En Somalia, los enfrentamientos entre clanes han sido explotados por extremistas afines a al-Qaeda. En la actualidad, al-Shabab y sus aliados están adiestrando a combatientes extranjeros para que cometan atentados terroristas dentro y fuera de Somalia.

Las amenazas transnacionales como el extremismo religioso, el tráfico de drogas, armas y personas, los flujos financieros ilegales y el cambio climático hacen aún más mortíferos los conflictos africanos de hoy en día. El terrorismo y el extremismo se alimentan de las divisiones étnicas y religiosas. El extremismo aumenta la rigidez e intransigencia de los conflictos y los hace mucho más difíciles de resolver. El cobijo ofrecido por las regiones aisladas y sin gobernar tiene su origen en las diferencias étnicas y religiosas existentes y minan la capacidad de los gobiernos legítimos. En la actualidad 23 de los 53 países africanos tienen mayorías islámicas, y esa cifra aumentará hasta 30 en el futuro próximo. La forma en que estos países hagan frente al extremismo influirá enormemente en el continente africano y en Europa y Estados Unidos.

Los cárteles delictivos minan la capacidad de los gobiernos con su comercio ilícito de minerales y su narcotráfico. La piratería y el robo de petróleo proliferan en aquellas zonas sin un sistema de gobierno, como en la región de los Kivus, Guinea Bissau, el norte de Malí, Puntlandia o Somalia. El cambio climático contribuye al conflicto en Sudán y el oeste de África al obligar a las poblaciones a migrar para tratar de encontrar nuevas zonas de pastoreo y terreno agrícola con las que reemplazar a las que han perdido. La deforestación de África duplica a la media mundial. El 90% de los antiguos bosques de África se han destruido y el 65% de las tierras agrícolas sufren degradación del suelo.

Estas amenazas transnacionales no se originaron en África. Llegaron de Europa, Oriente Medio y Estados Unidos. Los Estados africanos, muchos de los cuales se independizaron

hace tan sólo medio siglo, no tienen capacidad para hacerles frente. África requerirá de nuestra ayuda para combatirlos con éxito, y ese éxito aumentará la seguridad de todos.

El presidente Obama definió la política de Estados Unidos con respecto a África durante su visita a Ghana el año pasado. Allí reiteró el compromiso de Estados Unidos con el desarrollo sostenible, la promoción de una buena gobernanza, el Estado de Derecho, unas instituciones fuertes y transparentes y el fin de los destructivos conflictos que lastran a África. Pero ante todo, Obama dijo que “el futuro de África depende de los africanos”.

La tarea de ayudar a los gobiernos a mejorar su capacidad para poner fin a los destructivos conflictos que azotan a África deseada por el presidente es responsabilidad de los Departamentos de Estado y Defensa.

El AFRICOM tiene la misión de ayudar a las instalaciones de defensa de los países y a las organizaciones regionales y subregionales a dotarse de capacidad para ayudar a los africanos a crear entornos seguros y protegidos en los que el desarrollo y la democracia puedan prosperar

El Mando para África de Estados Unidos (AFRICOM) tiene la misión de ayudar a las instalaciones de defensa de los países y a las organizaciones regionales y subregionales de defensa a dotarse de capacidad para ayudar a los africanos a crear entornos seguros y protegidos en los que el desarrollo y la democracia puedan prosperar. Su misión es promover la paz y la estabilidad cooperando con sus socios africanos para fomentar la capacidad de los ejércitos profesionales encabezados por ministros de Defensa civiles. El AFRICOM trata de llevar a cabo programas de cooperación sostenidos, eficaces y coherentes en materia de seguridad que permitan a las naciones africanas y a las organizaciones regionales dotarse de fuerzas profesionales que puedan evitar y frenar los conflictos, tanto los derivados de rivalidades nacionales como los derivados de amenazas transnacionales.

El AFRICOM es el mando estadounidense más reciente. Se creó en octubre de 2008 mediante la fusión de las responsabilidades en la zona geográfica de África anteriormente asignadas a tres de los seis mandos militares estadounidenses: el Mando Central (CENTCOM), el Mando en Europa (EUCOM) y el Mando en el Pacífico (PACOM). El AFRICOM también asumió la responsabilidad de gestionar Camp Lemonnier y las operaciones de la Fuerza de Tarea Conjunta Combinada – Cuerno de África (CJTF-HOA) destacada en Yibuti.

La decisión del secretario de Defensa de crear un mando para la totalidad de África se ajusta a la práctica militar estadounidense de asignar las responsabilidades relativas a un continente o una misma región geográfica a un solo mando. De esta forma, el SOUTHCOM se encarga de Sudamérica, el PACOM de la región del Pacífico, el CENTCOM de Oriente Medio y el EUCOM de Europa. Haciendo responsable de África a un solo mando se consigue que la asistencia prestada al continente en materia de seguridad sea cada vez

más eficaz, al aumentar el conocimiento y la experiencia que el AFRICOM tiene con respecto a África.

El AFRICOM es también un experimento de cooperación civil y militar. Un embajador ocupa uno de los dos puestos de comandante adjunto y se cuenta con personal civil del Estado, la USAID y el FBI en todo el Comando. La sede del AFRICOM está en Stuttgart y sus componentes del Ejército, la Armada, las Fuerzas Aéreas, las Fuerzas Especiales y la Guardia Nacional le dotan de los conocimientos y los recursos necesarios para llevar a cabo tareas de capacitación, supervisión y ejercicios militares en todo el continente.

Estados Unidos valora el liderazgo de España y el adiestramiento impartido por la Unión Europea al Gobierno Federal de Transición (GFT) de Somalia

Mi Oficina, la Oficina del Subsecretario Adjunto de Defensa para Asuntos Africanos de la Oficina del Secretario de Defensa, se encarga de las relaciones de Estados Unidos con los Ministerios de Defensa y los ejércitos de los países africanos. Colaboramos estrechamente con el Consejo de Seguridad Nacional y el Departamento de Estado para velar por que las actividades del AFRICOM contribuyan a la consecución de los objetivos prioritarios de política exterior y la visión estratégica del presidente.

Los principales objetivos de seguridad de Estados Unidos son ayudar a las infraestructuras africanas de defensa y seguridad a combatir el extremismo y el terrorismo, mitigar las catástrofes humanitarias y frenar las actividades delictivas. A continuación lo explicaré en mayor profundidad.

- **Lucha contra el terrorismo:** ésta es la principal prioridad de seguridad del Departamento de Defensa en África y en el resto del mundo. Garantizar la seguridad de sus ciudadanos y sus intereses es una responsabilidad fundamental de Estados Unidos y de todos los gobiernos. La principal forma de conseguir este objetivo es ayudando a los militares africanos a desarrollar su capacidad de protección de los ciudadanos y de lucha contra el terrorismo y el extremismo, que se ceban en las poblaciones vulnerables y debilitan la capacidad de los Estados para gobernar.
- **Mitigación de las catástrofes humanitarias:** nuestro objetivo en África es contribuir a reducir el sufrimiento humano, ya sea provocado por conflictos humanos o por desastres naturales. No sólo porque se lo debemos a nuestros semejantes en dificultades, sino también porque los desplazamientos masivos de refugiados desestabilizan a los países africanos, generan problemas políticos en toda la región y privan a África de sus inestimables recursos humanos. Reduciendo el conflicto en África también ayudamos a contener el efecto de los flujos de refugiados en la región y en Europa y Estados Unidos.
- **Freno a la delincuencia:** la piratería, el contrabando y el comercio ilícito minan la capacidad de los gobiernos africanos y absorben unos recursos ya de por sí escasos. La piratería del Cuerno de África ralentiza la llegada de la ayuda alimentaria y encarece el comercio. Los cárteles delictivos y los flujos financieros ilegales desvían unos

recursos necesarios, corrompen las instituciones y dañan a la sociedad civil. África no puede desarrollar sus instituciones ni beneficiarse plenamente de su riqueza mientras sus recursos humanos, minerales y financieros se desvían hacia actividades ilícitas.

El AFRICOM contribuye a los esfuerzos del gobierno de Estados Unidos por conseguir estos objetivos (lucha contra el terrorismo, mitigación de las catástrofes naturales y freno a las actividades delictivas) de cinco formas distintas fundamentalmente:

- (1) El AFRICOM adiestra, supervisa y equipa a los militares africanos mediante programas de ejército a ejército, de capacitación conjunta combinada con intercambios y de operaciones regionales como FLINTLOCK, NATURAL FIRE y GOLDEN EAGLE, entre otras. El AFRICOM también colabora con la Unión Africana, con organizaciones subregionales de seguridad y con los Ministerios de Defensa para mejorar su capacidad y la atención prestada a los derechos humanos y el Estado de Derecho.
- (2) El AFRICOM desarrolla la capacidad militar de los países para llevar a cabo programas de mantenimiento de la paz. El Programa de Asistencia al Entrenamiento y Operaciones de Contingencia en África (ACOTA) encabezado por el Departamento de Estado despliega tropas del AFRICOM para ayudar en las tareas de supervisión y adiestramiento. Este programa ha tenido un gran éxito, dado que más de la mitad del personal de mantenimiento de la paz de África procede de países africanos.
- (3) El AFRICOM brinda asistencia directa a los gobiernos africanos y las organizaciones regionales. A menudo esta ayuda adopta la forma de intercambios de inteligencia, transporte aéreo de personal de mantenimiento de la paz o suministro de equipos. Los proyectos humanitarios prestan asistencia médica y veterinaria, ayuda de emergencia y asistencia técnica y financiera para pequeños proyectos comunitarios.
- (4) El AFRICOM ofrece la posibilidad de realizar operaciones policiales conjuntas con la Armada y las guardias costeras africanas en el marco de la Estación de Asociación con África (APS) y ofrece capacitación y equipamiento no letal.
- (5) El AFRICOM también está listo para utilizar sus fuerzas con el fin de combatir amenazas directas para los intereses estadounidenses en materia de seguridad o la seguridad de los ciudadanos estadounidenses.

Las áreas que más preocupan a Estados Unidos y a su Departamento de Defensa son los conflictos regionales. A continuación se mencionan brevemente las zonas que preocupan al AFRICOM en materia de seguridad.

Magreb y oeste de África: el AFRICOM se deriva de la Operación Libertad Duradera – Trans-Sáhara del EUCOM que despliega a Fuerzas Especiales del AFRICOM para adiestrar y equipar a los ejércitos regionales (fundamentalmente a los de Malí y Mauritania), a fin de que dichos ejércitos nacionales puedan mejorar la seguridad y combatir la amenaza de al-Qaeda del Magreb Islámico (AQMI).

El gobierno de Estados Unidos considera que la región debe encabezar la lucha contra la amenaza que supone

el AQMI. Nuestra estrategia general es colaborar con la región, nuestros aliados (Francia, España y el Reino Unido), la Unión Africana y las Naciones Unidas para mejorar la gobernanza y ofrecer proyectos de desarrollo y de mejora de la capacidad militar. Aun así, nos preocupa el aumento de la amenaza representada por AQMI. El Sáhara es una zona más peligrosa que hace cinco años, especialmente para los europeos, que han sufrido secuestros. Los rescates y el narcotráfico permiten a AQMI reclutar a nuevos miembros y adquirir armas. AQMI no sólo mina la capacidad de los gobiernos para gobernar, sino que utiliza las zonas aisladas para planificar atentados contra objetivos en África y Europa.

Cuerno de África: el extremismo en Somalia pone en peligro la supervivencia de la nación somalí y ha demostrado su capacidad para llevar a cabo atentados terroristas contra personas inocentes de países vecinos. A Estados Unidos le preocupan los combatientes extranjeros que están siendo adiestrados en los campamentos de al-Shabab y la relación de esta organización con Yemen y con al-Qaeda.

El papel del AFRICOM en esta región ha sido tradicionalmente un papel militar, para tratar de velar por que los terroristas somalíes no atenten contra ciudadanos o propiedades estadounidenses en la región y fuera de ella. El AFRICOM colabora con el Departamento de Estado para establecer formas de poder ayudar a las fuerzas africanas de mantenimiento de la paz procedentes de Uganda y Burundi que sirven en Somalia. También está prestando asistencia de ejército a ejército a las fuerzas armadas nacionales desplegadas en el Cuerno. Estados Unidos valora el liderazgo de España y el adiestramiento impartido por la Unión Europea al Gobierno Federal de Transición (GFT) de Somalia. Estados Unidos considera al GFT el gobierno legítimo y sigue comprometido con el proceso de paz en Yibuti.

La región de los Grandes Lagos no supone una amenaza terrorista, pero el grado de violencia observado contra la población civil resulta inaceptable. Como mejor se afronta este desastre humanitario originado por el hombre es a través de las Naciones Unidas, dados el número de países afectados y la complejidad del conflicto. El AFRICOM está entrenando a un batallón para dotar de un componente profesional a las fuerzas armadas de la República Democrática del Congo (RDC) que protegen a civiles y combaten a los insurgentes.

Sudán puede llegar a convertirse en la emergencia más compleja del continente. Este Estado, el de mayor tamaño de África, ha sido incapaz de ofrecer a sus ciudadanos una paz y una seguridad duraderas. El éxito del esfuerzo conjunto de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y la Unión Africana en Darfur dependerá en última instancia de la resolución del conflicto norte-sur, para lo cual resultará fundamental poder votar en un referéndum justo y transparente. Todas las partes deberán respetar la decisión del sur de erigirse en nación independiente o formar parte de un Sudán unitario. Por eso es crítico que tanto Europa como la Unión Africana y las Naciones Unidas sigan estando involucradas en el proceso y prestando asistencia al sur del Sudán para que pueda existir como entidad democrática y viable, ya sea como parte de Sudán o de forma independiente.

Actualmente Estados Unidos está entrenando a un batallón fluvial e impartiendo distintos cursos de capacitación para oficiales y suboficiales del Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLA), para ayudar al sur a responder al conflicto interno y proteger sus fronteras. Estas actividades siguen

la línea del Acuerdo de Paz General y complementan las actividades llevadas a cabo por la ONU, la Unión Africana y la Unión Europea.

Cuando hablo de África a menudo hablo de los desafíos a los que se enfrenta y no de las oportunidades de las que dispone. Sin embargo, las oportunidades de África son su futuro. Quienes trabajamos en ese continente podemos contribuir de forma fundamental a que África y los africanos se beneficien de su futuro. Y podemos hacerlo respetando sus tradiciones y su cultura, permitiendo que sea África la que lidere el proceso y ofreciendo a los africanos las herramientas que necesitan para hacer frente a los desafíos y aprovechar las oportunidades.

Quienes trabajamos en ese continente podemos contribuir de forma fundamental a que África y los africanos se beneficien de su futuro. Y podemos hacerlo respetando sus tradiciones y su cultura

Si lo conseguimos, los africanos podrán disfrutar de la libertad que Franklin D. Roosevelt deseaba para ellos y para el resto del mundo.

“Libertad de expresión y reunión en todos los lugares del mundo; libertad de religión en todos los lugares del mundo; ausencia de hambre en todos los lugares del mundo; y ausencia de temor en todos los lugares del mundo”.

Para finalizar me gustaría compartir con ustedes un dicho africano:

“Que los dioses, las máscaras y las estatuas nos mantengan unidos; que nuestros hijos crezcan orgullosos, autosuficientes y generosos”.

Vicki Huddleston

Deputy Assistant Secretary for Africa del Departamento de Defensa de EEUU

La ayuda al desarrollo se reduce en 2009 y previsiblemente caerá en 2010

Previsiblemente, en 2010 la ayuda seguirá cayendo y probablemente con mayor intensidad. Y esto en un año en el que se celebra la cumbre de revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo logro requiere de un mayor esfuerzo por parte de los donantes.

Iliana Oliví

Tema

Se han publicado los datos sobre los desembolsos de ayuda al desarrollo en 2009. A pesar de lo que señala la OCDE, la ayuda cae (aunque levemente) en 2009 respecto del año anterior. Este ARI analiza esta reducción y las perspectivas para 2010.

Tabla 1. Ayuda oficial al desarrollo neta de los miembros del CAD

| | AOD 2009 | | AOD 2008 | | Var. anual | |
|---------------|----------|-------|----------|-------|------------|-------|
| | US\$ mn | % PNB | US\$ mn | % PNB | US\$ mn | % PNB |
| Alemania | 11.982 | 0,35 | 13.981 | 0,38 | -1.999 | -0,03 |
| Australia | 2.761 | 0,29 | 2.954 | 0,32 | -193 | -0,03 |
| Austria | 1.146 | 0,30 | 1.714 | 0,43 | -568 | -0,13 |
| Bélgica | 2.601 | 0,55 | 2.386 | 0,48 | 215 | 0,07 |
| Canadá | 4.013 | 0,30 | 4.795 | 0,33 | -782 | -0,03 |
| Corea del Sur | 816 | 0,10 | 802 | 0,09 | 14 | 0,01 |
| Dinamarca | 2.810 | 0,88 | 2.803 | 0,82 | 7 | 0,06 |
| España | 6.571 | 0,46 | 6.867 | 0,45 | -296 | 0,01 |
| EEUU | 28.665 | 0,20 | 26.842 | 0,19 | 1.823 | 0,01 |
| Finlandia | 1.286 | 0,54 | 1.166 | 0,44 | 120 | 0,1 |
| Francia | 12.431 | 0,46 | 10.908 | 0,39 | 1.523 | 0,07 |
| Grecia | 607 | 0,19 | 703 | 0,21 | -96 | -0,02 |
| Holanda | 6.425 | 0,82 | 6.993 | 0,80 | -568 | 0,02 |
| Irlanda | 1.000 | 0,54 | 1.328 | 0,59 | -328 | -0,05 |
| Italia | 3.314 | 0,16 | 4.861 | 0,22 | -1.547 | -0,06 |
| Japón | 9.480 | 0,18 | 9.579 | 0,19 | -99 | -0,01 |
| Luxemburgo | 403 | 1,01 | 415 | 0,97 | -12 | 0,04 |
| Noruega | 4.086 | 1,06 | 3.963 | 0,88 | 123 | 0,18 |
| Nueva Zelanda | 313 | 0,29 | 348 | 0,30 | -35 | -0,01 |
| Portugal | 507 | 0,23 | 620 | 0,27 | -113 | -0,04 |
| Reino Unido | 11.505 | 0,52 | 11.500 | 0,43 | 5 | 0,09 |
| Suecia | 4.546 | 1,12 | 4.732 | 0,98 | -186 | 0,14 |
| Suiza | 2.305 | 0,47 | 2.038 | 0,44 | 267 | 0,03 |
| Total | 119.573 | 0,31 | 122.296 | 0,30 | -2.725 | 0,01 |

Fuente: OCDE y cálculos propios.

Resumen

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE se ha situado en algo menos de 120.000 millones de dólares en 2009.¹ Esta leve reducción de algo menos de 3.000 millones respecto del año anterior viene acompañada de un aumento de la proporción de ayuda reembolsable e implica un aumento del esfuerzo relativo de los donantes (desde el 0,3% hasta el 0,31% del PNB total de los países CAD) como consecuencia de la recesión económica. Previsiblemente, en 2010 la ayuda seguirá cayendo y probablemente con mayor intensidad. Y esto en un año en el que se celebra la cumbre de revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuyo logro requiere de un mayor esfuerzo por parte de los donantes. Una de las posibles respuestas a la tensión creada entre los recortes de ayuda y la necesidad de un nuevo esfuerzo para afrontar los ODM será la profundización en la agenda de la eficacia de la ayuda.

Análisis

La ayuda cae en 2009

Aunque la OCDE insista en que se produce un aumento de la ayuda en términos reales, lo cierto es que en términos corrientes ya se registra en 2009 una leve caída en el total de AOD respecto del año anterior. Concretamente, según datos de la misma fuente, la AOD, que se situaba en cerca de 122.300 millones de dólares en 2008, desciende un 2,2% para situarse en 119.573 millones en 2009. También es cierto que, dada la contracción del PIB del conjunto de los donantes CAD, el esfuerzo relativo de éstos en materia de ayuda al desarrollo aumenta ligeramente

del 0,30% del PNB en 2008 al 0,31% en 2009 (Tabla 1). De hecho, si bien la AOD cae en términos absolutos en 14 países, estas caídas se traducen en una caída en términos relativos solamente en 10 de ellos.

Los principales donantes en términos absolutos siguen siendo (con ligeras alteraciones en el orden) los que encabezaban la lista el año anterior: EEUU, Francia, Alemania, el Reino Unido y Japón. Lo mismo ocurre con los principales donantes en relación al tamaño de su economía: Suecia, Noruega y Luxemburgo aportan, todos ellos, más del 1% de su PNB como AOD (véase la Tabla 1).

Las principales variaciones son, por una parte, los aumentos registrados por EEUU que, en un contexto de recesión mundial, incrementa sus fondos de ayuda en más de 1.800 millones de dólares, y por Francia, algo más de 1.500 millones de dólares, que se destinan fundamentalmente a préstamos bilaterales y a contribuciones a organismos internacionales. Por otra parte, están las caídas de la ayuda alemana e italiana que alcanzan cerca de 2.000 millones y algo más de 1.500, respectivamente. Para estos dos casos, la nota de prensa de la OCDE señala que la conclusión de los programas de cancelación de deuda vigentes en años anteriores no han dado paso a desembolsos efectivos adicionales de ayuda, sobre todo en Italia.

En el análisis sobre los datos de ayuda realizado hace aproximadamente un año, señalamos que posiblemente en 2009 se darían una serie de presiones tanto al alza como a la baja de la ayuda al desarrollo y que, dependiendo de qué presiones se dieran con mayor intensidad, el volumen absoluto y relativo de la ayuda terminaría incrementándose o disminuyendo a lo largo del año 2009.²

Por un lado, señalábamos que en algunos donantes con mayor tradición de cooperación oficial al desarrollo, por una cuestión de economía política, sería complicado mantener políticas expansivas dirigidas fundamentalmente al estímulo de la economía nacional sin que redundaran en el aumento, o al menos el mantenimiento, de niveles significativos de AOD. Y parece que así ha sido para los primeros donantes en términos relativos. Además, también indicamos que la vocación más internacionalista (que la de su predecesor en la Casa Blanca) y los anuncios del presidente Obama de mayores compromisos con la ayuda oficial al desarrollo posiblemente se traducirían en mayores desembolsos de ayuda por parte de EEUU. Este punto también parece confirmarse con el incremento de ayuda absoluto y relativo de EEUU (Tabla 1).

También apuntábamos que la previsible contracción del PIB de la OCDE podría arrojar un aumento de los niveles relativos de ayuda. Así ha sido. Como se señala más arriba, si bien el CAD registra para 2009 un volumen absoluto de ayuda menor que el de 2008, el esfuerzo relativo medio para este grupo de países aumenta del 0,30% al 0,31% del PNB de la zona. Aunque ya hemos visto que en 2009 hasta 10 países registran un descenso de los fondos de ayuda en términos absolutos y relativos, también se da el caso de cuatro países en los que, a pesar de registrarse un descenso de la ayuda total, esto supone un aumento de la ayuda en relación al PNB. Estos cuatro Estados son los Países Bajos,

España, y, en menor medida, Luxemburgo y Suecia.

Hace aproximadamente un año, también subrayábamos el hecho de que posiblemente, en el actual contexto fiscal, una vía para mantener ciertos niveles de AOD sin incurrir en mayores déficit es la dotación de mayores partidas de ayuda reembolsable. En este sentido, la OCDE señala que buena parte de los aumentos que se producen en 2009 se dan por el incremento de los nuevos préstamos; partida que aumenta en 20,6%.

En este contexto de caída drástica del gasto social interno en los principales donantes, resultará complejo el aumento (o incluso el mantenimiento) de los niveles de ayuda registrados en 2009

¿Y para 2010, qué podemos esperar?

Pues mayores caídas de la ayuda, aunque la OCDE señale lo contrario.

Según la OCDE, la ayuda en 2010 podría aumentar hasta 126.000 millones de dólares. Aunque no se trataría de un gran aumento, sí supondría un incremento de algo más de 6.000 millones de dólares respecto de los niveles de 2009.

Pero lo cierto es que esta estimación se basa en la información presupuestaria suministrada por los países CAD a febrero de 2010 y, desde esa fecha, diversos países, entre ellos España (que recorta su ayuda en 800 millones para los próximos dos años), Italia y Grecia ya han anunciado recortes en el gasto público que afectarán también a los fondos destinados al desarrollo internacional.

De hecho, estos anuncios de recortes se producen en el marco de recortes en el gasto social inéditos en muchos países europeos y en cualquier caso supone el fin de la política contracíclica para combatir la crisis financiera internacional y sus consecuencias. En este contexto de caída drástica del gasto social interno en los principales donantes, resultará complejo el aumento (o incluso el mantenimiento) de los niveles de ayuda registrados en 2009.

Además, las previsiones de la OCDE cuentan con el mantenimiento de una política contracíclica y de estímulo fiscal del primer donante mundial en términos absolutos: EEUU. No obstante, hace pocos días, con ocasión de la reunión del G20 en Toronto, EEUU se sumaba a los países europeos, anunciando un recorte fiscal que llevará su déficit público del actual 11% a la mitad en 2013 y al 3% en 2015.

Por otra parte, este año toca revisar de nuevo el progreso en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Recuérdese que los ODM se adoptaron a principios del pasado decenio tras un apoyo amplio por parte de la comunidad internacional a la Declaración del Milenio de 2000. Con esta declaración pero, sobre todo, con los ODM, la comunidad internacional llegaba a una definición más o menos consensuada de desarrollo, o, al menos, al establecimiento de unos objetivos concretos en esta materia, de forma que pudiera seguirse su grado de cumplimiento.³ La fecha establecida para el logro de los ODM en el

¹ Según la nota de prensa publicada por la OCDE con los datos globales definitivos de la ayuda en 2009: "Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets" (http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_21571361_44315115_44981579_1_1_1_00.html).

² Iliana Oliví y Federico Steinberg (2009), "La ayuda sube en 2008 (sorprendentemente), pero ¿qué pasará en 2009?", ARI n° 79/2009, Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=lelcanoelcano_es/zonas_es/cooperacion+yy+desarrollo/ari79-2009.

³ Muy resumidamente, los ODM entienden el desarrollo como la reducción de la pobreza y el hambre, la mejora de las condiciones educativas, sanitarias y medioambientales y el progreso en la equidad de género. Véase <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

momento de su formulación fue 2015. La reunión anual de la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2005 ya fue dedicada, en buena medida, a evaluar su logro y lo mismo ocurrirá con la reunión del próximo mes de septiembre. Aunque el objetivo de este trabajo no es el valorar el grado de cumplimiento de los ODM, sí cabe señalar que nos encontramos aún lejos de reducir a la mitad los niveles de pobreza registrados en 1990 (por poner sólo un ejemplo de las 18 metas estipuladas en los ODM). Es más, la actual crisis mundial ha supuesto el retroceso en el logro de una parte importante de estas metas.

Nos encontramos aún lejos de reducir a la mitad los niveles de pobreza registrados en 1990 (por poner un ejemplo de las 18 metas estipuladas en los ODM). La actual crisis mundial ha supuesto el retroceso en el logro de una parte importante de estas metas

En otras palabras, este año los ODM vuelven a subir de perfil político, como lo muestra el hecho de que el pasado 23 de junio el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, anunciaba que el presidente del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero lideraría, junto con el presidente ruandés Paul Kagame, un grupo de trabajo sobre ODM de aquí a la celebración de la Asamblea General de Naciones Unidas del próximo septiembre. Según las Naciones Unidas, la función de este grupo será la de ayudar a generar voluntad política para poner en marcha las medidas necesarias para la consecución de los ODM. Recientemente, en una conferencia celebrada en Madrid bajo la Presidencia española de la UE, la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Soraya Ramos, también señalaba la necesidad de que el conjunto de los países europeos fueran a la Asamblea General del mes de septiembre con una posición común respecto de los ODM. Puede decirse que el logro de los ODM requiere de esfuerzos de diverso tipo: cambios profundos en el funcionamiento del sistema económico internacional (como señala el octavo objetivo del milenio), pero también una transferencia suficiente de fondos hacia los países en desarrollo.⁴

Así, en lo que se refiere a los desembolsos de ayuda al desarrollo, el resto del año 2010 estará previsiblemente dominado por la tensión entre las restricciones presupuestarias de los principales donantes y las necesidades en materia de logro de los ODM.

Si en 2010 y en años sucesivos cae la ayuda, ¿qué se puede hacer?

Sorprendentemente, buena parte de los debates políticos sobre cooperación internacional al desarrollo siguen dominados por el volumen de ayuda: cuánta ayuda es necesaria para erradicar el hambre y la pobreza, y si la ayuda aumenta o disminuye. Si resulta sorprendente es

porque en el plano académico este debate quedó superado hace décadas. Desde el modelo Harrod-Domar de finales de los años 40, que considera (muy resumidamente) que el desarrollo es, sobre todo, el resultado de una escasez de ahorro e inversión internos que se palia con la transferencia de fondos desde el exterior, se han sucedido todo tipo de teorías del desarrollo (teorías de la modernización, estructuralismo latinoamericano, dependientismo, enfoque de las necesidades sociales básicas, Consenso y post-Consensos de Washington...) que ponen el acento en muy diversas variables (políticas industrial, comercial, fiscal, intensidad en recursos naturales, movilidad social, etc.), además del mero déficit de financiación interna para explicar las causas del subdesarrollo o los obstáculos a mayores niveles de desarrollo.

Si bien es verdad que el debate político no se rige por las mismas lógicas que el académico, también se han sucedido en los últimos años diversas reuniones y cumbres internacionales sobre aspectos que no tienen que ver con la financiación del desarrollo y que, sin embargo, no trascienden de la misma manera a los medios de comunicación o a opinión pública. Es el caso de los avances (políticos, no académicos), en la agenda sobre calidad y eficacia de la ayuda alcanzados en las reuniones de Roma, París y, más recientemente, Accra. Muy resumidamente, la declaración de París de 2005 compromete a la comunidad internacional a trabajar para el logro de mayores niveles de armonización en las prácticas de los donantes, un mayor alineamiento con la agenda de desarrollo de los países receptores de ayuda (y, por tanto, mayor apropiación por parte de estos últimos), una gestión de la ayuda más orientada a resultados y con un sistema de rendición mutua de cuentas entre donantes y receptores. En 2008, se dio un nuevo paso en la agenda, con una reunión en Accra de la que salieron compromisos más concretos sobre predictibilidad de la ayuda, o condicionalidad y desligamiento de la misma. Aunque la retórica de la agenda de la eficacia de la ayuda puede parecer excesivamente técnica y operativa (y a pesar de que diversos análisis señalan la excesiva 'tecnificación' de un problema eminentemente político), lo cierto es que lo que se está debatiendo es la puesta en común (mediante la coordinación, la alineación, la rendición de cuentas...) de unos mismos objetivos de desarrollo, lo que lleva a una política compartida de desarrollo internacional. Además, se abre la puerta a otros debates más políticos (y delicados) pero de suma importancia, como la necesaria división del trabajo entre donantes (delicado porque implicaría seguramente el repliegue geográfico de diversos donantes).

Aunque suene obvio, quizá no está de más mencionar que con una mayor eficacia de la ayuda se lograría un mayor impacto en el desarrollo coincidiendo con un empeoramiento de la situación en los países receptores de ayuda, como consecuencia de la crisis mundial. Además, en un escenario de caída de financiación para la cooperación internacional al desarrollo y también con menores presiones de ejecución de presupuesto en las principales agencias de cooperación, parece el momento idóneo para impulsar de forma contundente esta agenda.

Conclusiones

Ha caído la ayuda al desarrollo en 2009 y, previsiblemente, seguirá cayendo este año. Pero en 2010 también se revisará el progreso en el logro de los ODM y la comunidad de donantes tiene la oportunidad de profundizar en la agenda de eficacia de la ayuda como una de las claves en la consecución de dichos objetivos.

Aparte de las dificultades obvias que puede generar un recorte generalizado en los niveles de ayuda al desarrollo, existe otra derivada que es el riesgo de un cambio de discurso que acabe llevando a una nueva fatiga del donante como la que se dio en los años 90. Diversas declaraciones públicas de mandatarios europeos, y de algunos responsables de la política de desarrollo internacional en sus países, parecen apuntar en esta dirección. Y es que los discursos pronunciados en las últimas semanas sobre la reducción de los fondos de ayuda han incluido, además, observaciones sobre las limitaciones de la cooperación internacional para mejorar los niveles de desarrollo, a pesar de haber mantenido en ocasiones anteriores la posición contraria. Si los recortes en la ayuda al desarrollo son el resultado de una necesaria política fiscal contractiva como respuesta a la actual crisis económica internacional, y no el resultado de un giro en la política de cooperación internacional al desarrollo o de la política exterior en términos más amplios, entonces es importante que la comunidad de donantes en su conjunto y cada donante de forma individual fije un rumbo claro para la política de cooperación.

Una mayor eficacia de la ayuda se lograría un mayor impacto en el desarrollo coincidiendo con un empeoramiento de la situación en los países receptores de ayuda, como consecuencia de la crisis mundial

Para ello, será importante que los donantes europeos trabajen en una posición única de cara a la próxima reunión para los ODM, al igual que será también importante impulsar de forma decisiva la agenda de eficacia (con la dotación de capacidades que cada sistema de cooperación requiera). En este sentido, la aplicación de los recortes de la ayuda de cada donante a sectores, programas y países receptores en función de los objetivos generales fijados para la política de desarrollo en este nuevo contexto será un elemento clave para el logro de mayores niveles de eficacia y eficiencia de la ayuda al desarrollo.

Iliana Olivié

Investigadora principal, Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano

⁴ Dada la diversidad de problemas a la que se enfrenta cada uno de los países en desarrollo, es prácticamente imposible estimar el coste total que tendría el logro de los ODM en todos los países y para todos los objetivos y metas. Sirva simplemente de referencia que, en 2002, el Banco Mundial estimó este coste en un volumen de entre 40.000 y 60.000 millones de dólares anuales adicionales a los desembolsos de ayuda total efectivos en aquel momento.

Cómo acabar con el bloqueo a Gaza

El concepto mismo de una comisión de investigación pretende, precisamente, ocultar el hecho de que la comunidad internacional ha aceptado y colaborado, ya sea de forma activa o pasiva, en el bloqueo israelí a Gaza desde que Israel retirara unilateralmente sus tropas en el verano de 2005.

Lev Luis Grinberg

Tema

El presente ARI aborda el bloqueo a Gaza desde una perspectiva histórica y política y describe las opciones de las que dispone la comunidad internacional para poner fin a dicho bloqueo y evitar una nueva escalada del conflicto israelo-palestino.

Resumen

En este ARI se argumenta que no hace falta ninguna comisión de investigación de la matanza de civiles perpetrada en el Mavi Marmara. Lo que hace falta es poner fin al bloqueo, reconstruir la franja de Gaza e implantar controles fronterizos viables que permitan la entrada y salida de bienes y personas de la franja sitiada, sin que ello desate estallidos de violencia que precipiten la vuelta al bloqueo. Describe cómo la política israelí se ha deteriorado hasta prácticamente asfixiar económicamente a Gaza, explica por qué la comunidad internacional ha aceptado dicha política y sugiere qué puede hacerse para invertir dicha situación. Por último, recomienda la reconexión entre la franja de Gaza y Cisjordania como parte de un esfuerzo más amplio por restaurar el sistema político palestino.

Análisis

Cooperación internacional con el bloqueo a Gaza

El primer ministro israelí Benjamín Netanyahu ha criticado recientemente a los países que solicitan una comisión internacional de investigación de la matanza de civiles en el Mavi Marmara, tildando sus exigencias de “hipócritas”.¹ En realidad, muchos están de acuerdo con él, aunque no por los mismos motivos. ¿Qué es lo que hay que investigar? ¿Qué soldado disparó a qué civil? ¿Si la resistencia mostrada por los civiles a bordo de la flotilla había sido deliberadamente diseñada para matar a los soldados o debe interpretarse más bien como un derecho razonable a la defensa propia? El problema

no surgió cuando los soldados tomaron el barco, sino cuando el gobierno israelí decidió bloquear la franja. Si el problema es la legalidad de este bloqueo, ¿por qué se está creando una comisión de investigación? El asunto es más político que legal y, como tal, deberá dirimirse en la esfera política, no en una comisión de investigación, ya sea internacional o de otra índole.

El concepto mismo de una comisión de investigación pretende, precisamente, ocultar el hecho de que la comunidad internacional ha aceptado y colaborado, ya sea de forma activa o pasiva, en el bloqueo israelí a Gaza desde que Israel retirara unilateralmente sus tropas en el verano de 2005. Los países colaboradores incluyen Egipto y la UE, que han enviado inspectores a la frontera entre la franja y Egipto, los países donantes que continúan subsidiando la ocupación israelí *de facto* de Gaza, quienes suministran ayuda humanitaria a través de Israel, así como los países árabes y representantes del mundo entero que hicieron frente común tras el bombardeo israelí de Gaza (Operación Plomo Fundido) y decidieron financiar su reconstrucción sin condicionar la entrega de fondos al fin del bloqueo israelí.

Los aspectos principales de la conducta israelí son de sobra conocidos, como también lo es la colaboración internacional con su gobierno. Por tanto, resulta sin duda hipócrita centrarse en el violento incidente ocurrido en el Mavi Marmara, por lamentable que éste sea, como si los únicos culpables, en el sentido más amplio de la palabra, fueran los soldados israelíes o a los pasajeros civiles a bordo del barco. La culpa ha de recaer, en primera instancia y por encima de todo, sobre el gobierno israelí, seguido de todos aquellos países que aceptan el bloqueo como una consecuencia legítima del “derecho a la autodefensa” israelí. Ante todo, la flotilla demuestra que la batalla real se libra entre los miembros de la sociedad civil internacional y sus respectivos gobiernos. Los miembros de la sociedad civil se comprometen moral y humanamente a poner fin a este bloqueo ilegítimo y luchan por levantarlo por su cuenta, pese a la colaboración tácita de sus gobiernos con el Estado de Israel. El Mavi Marmara representa una victoria de la sociedad civil sobre sus gobiernos que ha destapado la violencia inherente al bloqueo y conminado a los gobiernos a terminar con dicha colaboración. Netanyahu tiene razón: no hace falta ninguna comisión de investigación. Lo que hace falta es encontrar la forma más rápida de levantar el bloqueo, reconstruir la franja de Gaza e implantar controles fronterizos viables que permitan que personas y bienes entren y salgan de la franja sitiada sin que ello desate estallidos violentos que propicien un retorno al bloqueo. Es necesario reconstruir y volver a conectar Gaza con Cisjordania como parte de un esfuerzo más amplio por restaurar el sistema político palestino. En el presente análisis se describe cómo la política israelí se ha deteriorado hasta prácticamente provocar el estrangulamiento económico de la franja de Gaza, se exploran los motivos que han llevado al mundo a aceptar dicha política y se expone qué puede hacerse para invertir dicha situación.

El objetivo político del bloqueo

La historia comienza con la decisión israelí de retirar unilateralmente sus tropas de la franja de Gaza a finales de 2003 para crear la falsa impresión de que pretendía poner fin a la ocupación y a la colaboración internacional en esta farsa.²

En el periodo previo a la invasión estadounidense de Iraq, el presidente George W. Bush trazó un plan político para crear un Estado palestino en 2005 que se conoció con el nombre de Hoja de Ruta. El plan se concibió no tanto para resolver el conflicto histórico entre israelíes y palestinos, sino para contener las críticas arremetidas contra una invasión planificada de Iraq y el apoyo de Bush al ataque israelí que desmanteló la Autoridad Palestina en abril de 2002 (Operación Escudo Defensivo). EEUU presentó este supuesto “plan de paz” para legitimar sus agresivas políticas en Oriente Medio y demostrar que también pueden ser beneficiosas y contribuir a la paz.³ Una vez ocupado Iraq, llegó el turno de Israel de apaciguar a los palestinos y comenzó entonces la presión diplomática sobre su gobierno para que cumpliera con los compromisos recogidos en la Hoja de Ruta. En tales circunstancias, el entonces primer ministro, Ariel Sharon, diseñó un plan de retirada unilateral (también conocido como Plan de Desconexión) cuyo objetivo no era otro que bloquear el proceso hacia la creación de un Estado palestino.⁴

En el período inmediatamente anterior a la retirada de Gaza, Israel se negó a alcanzar un acuerdo con la Autoridad Palestina y dejó abiertas cuestiones como las relaciones económicas y la seguridad, entre otras. Esto, en sí mismo, hacía presagiar un futuro tortuoso, pero en aquel momento la mayoría de los países se mostraron satisfechos con el hecho mismo de la retirada, sin caer en la cuenta del caos que las tropas israelíes habían dejado deliberadamente a sus espaldas. La atención israelí –y también internacional– se centró entonces en la resistencia de varios cientos de colonos judíos en la franja de Gaza a las órdenes de evacuación de sus hogares, en lugar de pensar en las terribles estrecheces económicas que depararía el futuro para el millón y medio de palestinos que viven en la Gaza y en cómo éstos sobrevivirán sin una circulación libre de personas y bienes por vía aérea, terrestre o marítima.

Huelga destacar que, pese a las frecuentes afirmaciones de contra, el gobierno israelí nunca priorizó las consideraciones de seguridad durante su retirada unilateral de la franja de Gaza y el posterior bloqueo. Sus consideraciones fueron, ante todo, políticas y, en algunos contextos, también económicas, pero en ningún caso estuvieron basadas en la seguridad. El Jefe del Estado Mayor y el Director del ISS (el Servicio de Seguridad Israelí) se opusieron a la retirada unilateral –precisamente porque no tomaba lo suficientemente en serio las cuestiones de seguridad, pudiendo propiciar actos terroristas– y, como consecuencia de ello, fueron retirados de sus cargos antes de que se materializara la retirada.⁵ Si el objetivo hubiera sido reforzar la seguridad, se habría suscrito un acuerdo preliminar con la Autoridad Palestina para que ésta controlara las nuevas fronteras e impidiera atentados terroristas contra Israel. Esto hubiera requerido también la libre entrada de personas y bienes en un régimen consensuado de supervisión para evitar el tráfico de armas, en lugar de un bloqueo que terminaría obligando a la población asediada a traficar bienes a través de túneles que, naturalmente, serían utilizados también para el contrabando

de armas. Las Fuerzas de Defensa Israelíes (IDF) saben que no son las flotillas humanitarias las que trafican armas, sino los aproximadamente 700 túneles en funcionamiento que se calcula existen hoy y que no pueden ser controlados.

El Mavi Marmara representa una victoria de la sociedad civil sobre sus gobiernos que ha destapado la violencia inherente al bloqueo y conminado a los gobiernos a terminar con dicha colaboración

En un primer momento, el cierre del tráfico en la frontera de Gaza logró satisfacer los intereses económicos de los empresarios y comerciantes israelíes, que deseaban que siguiera vigente el Acuerdo de París de 1994, que impone una “unión aduanera” a los palestinos y obliga a Israel a controlar todos los bienes que cruzan la frontera. El término “unión aduanera” es evidentemente engañoso, porque su traducción sobre el terreno equivale a la aplicación unilateral del acuerdo por parte de Israel, impidiendo que ambas partes salgan beneficiadas. Los palestinos salen perdiendo, pues se les obliga a comprar productos caros de Israel al tiempo que se les impide introducir bienes y mano de obra barata palestina en Israel. La petición israelí de mantener la vigencia de los Acuerdos de París, suscritos en el marco de los Acuerdos de Oslo, está motivada por dos intereses económicos interrelacionados: (1) por un lado, mantener un “mercado cautivo” obligado a comprar los costosos bienes israelíes al tiempo que se impide la importación de bienes baratos a través de Egipto; y (2), por otro, impedir el tráfico de productos baratos a Israel a través del denominado “paso seguro” (a través de territorio israelí) de Gaza a Cisjordania. Aunque algunos expertos en economía recomendaron la revisión del acuerdo y la sustitución de la “unión aduanera” por un área de libre comercio, los empresarios y comerciantes israelíes se mostraron contrarios y su oposición contó con el apoyo del Ministerio de Comercio e Industria.⁶ Las negociaciones sobre el tráfico fronterizo, con mediación internacional, comenzaron varios meses *después* de la retirada y los palestinos fueron obligados a aceptar la aplicación continuada de la “unión aduanera”, sujeta a una supervisión internacional garantizada y a un “paso seguro” entre la franja de Gaza y Cisjordania.⁷ Sin embargo, el acuerdo nunca fue plenamente implantado⁸ e Israel comenzó a imponer cierres fronterizos para castigar al pueblo palestino por los misiles lanzados contra poblaciones israelíes.

La motivación política de la retirada unilateral israelí sólo se puso de manifiesto tras la victoria electoral de Hamás en las elecciones al Consejo Legislativo Palestino de enero de 2006. Desde entonces, Israel ha boicoteado al gobierno elegido y utilizado el cierre para castigar al pueblo de Gaza

³ L. Grinberg (2002), “The BUSHARON Global War”, *Foreign Policy In Focus*, Washington DC, 1/VII/2002.

⁴ Véase la entrevista realizada por Ari Shavit a Dov Weisglass, uno de los asesores más cercanos de Sharon, que describe la motivación política de la retirada de Gaza, en *Haaretz*, 8/X/2004 (en hebreo).

⁵ Para más información sobre las declaraciones del Jefe del Estado Mayor, véase *Yediot Achronot*, 8/III/2004 (en hebreo), <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-2885606,00.html>.

⁶ S. Shelah (2005), “The Dark Side of Disengagement”, *Maariv*, 1/VII/2005 (en hebreo).

⁷ “Agreement on Movement and Access”, 15/XI/2005, <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Reference+Documents/Agreed+documents+on+movement+and+access+from+and+to+Gaza+15-Nov-2005.htm>.

⁸ Informe final de Wolfensohn, Office of the Special Envoy for Disengagement, *Periodic Report*, abril de 2006, <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/07EFBDFBFE32D4F6A8525716400566B24>.

¹ *Haaretz*, 3/VII/2010 (en hebreo).

² Para más información sobre la política israelí y los acontecimientos que condujeron a dicha decisión, véase el Capítulo 10 de mi libro *Politics and Violence in Israel/Palestine, Democracy vs. Military Rule* (Routledge, 2010).

no sólo por lanzar misiles, sino también por votar a Hamás. El gobierno israelí se opuso a todo tipo de negociación con el gobierno de Hamás y comenzó a implantar una política de *envelopment*, o estrangulamiento económico, no sólo al impedir la libre circulación de bienes y personas, sino también la transferencia de dinero a la Autoridad Palestina. Esta política requería de cooperación internacional, algo que Israel obtuvo de EEUU y una serie de donantes europeos. Incluso Egipto, que en teoría debía controlar la frontera conjuntamente con Israel, aceptó en gran medida su política de estrangulamiento.

Si se dan las condiciones de una soberanía económica que permita al gobierno palestino recaudar aranceles aduaneros, bajo la supervisión de un organismo internacional, los palestinos tendrían una motivación económica clara para cerrar los túneles

El bloqueo a Gaza es uno de los legados de las agresivas políticas de George W. Bush en Oriente Medio. Ahora bien, también refleja el temor de los regímenes árabes “moderados”, que se muestran aterrorizados por la creciente politización del islam. Estos son los motivos fundamentales de la colaboración internacional directa o indirecta con la política de bloqueo israelí. Durante el bombardeo de Beirut en el verano de 2006 y de Gaza en el invierno de 2008-09, los medios israelíes explicaron a la opinión pública que el mundo entero estaba del lado de Israel, no sólo EEUU, sino también Europa y los países árabes, y que nadie pretendía obligar a las Fuerzas de Defensa Israelíes a poner fin a la matanza. Triste, pero cierto.

La motivación política de la retirada unilateral de la franja de Gaza es perpetuar su control sobre la misma mediante otros medios y acentuar la división entre los habitantes palestinos de la franja y los palestinos de Cisjordania, con el fin de evitar una negociación política que pueda poner fin a la ocupación.⁹ Cualquier día de estos, a cualquier hora, el gobierno de Netanyahu puede anunciar su apoyo a la creación de un Estado palestino al tiempo que da pasos prácticos en la dirección contraria, siempre y cuando no exista ninguna fuerza política capaz de sacar a relucir este engaño y que la mayoría de los países opten por hablar sobre la paz en lugar de materializarla.

Israel se retiró unilateralmente de la franja de Gaza y siguió controlándola desde fuera para poder bombardearla “legítimamente”, dado que no tiene un control directo de Gaza sobre el terreno, de manera que no se le puede considerar un ocupante militar o un poder soberano responsable del bienestar de la población ocupada. Paralelamente, el lanzamiento de misiles por parte de Hamás se presenta como un acto de agresión “externa” contra Israel, algo así como si “Canadá bombardeara EEUU”. Siguiendo esta misma lógica, la reacción al lanzamiento de misiles se ha tergiversado y vendido como un acto de “defensa propia”, descontextualizándolo así de la violenta realidad del embargo, la hambruna y el aislamiento de todo un pueblo. La retirada unilateral y el bloqueo son actos de violencia

que conducen a reacciones violentas y a una escalada. En la Operación Plomo Fundido del invierno de 2008-09, los bombardeos alcanzaron cotas sin precedentes, dejando más de 1.300 muertos y unas 80.000 personas sin hogar.

Condiciones necesarias para garantizar un final eficaz del bloqueo

La comunidad internacional colaboró tácitamente con el bloqueo israelí hasta que se produjo el último incidente, en el que Israel trató a los civiles a bordo del Mavi Marmara exactamente como trata a la población palestina en los territorios ocupados. Dicho de otra forma, los civiles de la flotilla tuvieron que plegarse a la autoridad del gobierno israelí y de las IDF, pese a encontrarse fuera de su territorio soberano. En caso de toparse con resistencia y amenazas, los soldados israelíes tenían derecho a defenderse disparando a matar. Esta es la rutina imperante en los Territorios Ocupados. La única forma de liberar a los palestinos e israelíes del círculo vicioso de violencia en el que los palestinos siempre salen perdiendo e Israel sigue percibiéndose y presentándose como la víctima eterna es a través de una intervención internacional que impida que Israel siga ocupando el territorio palestino. Esta intervención pasa por acabar con la colaboración internacional con la ocupación y levantar el velo de normalidad que reviste unas relaciones económicas en las que Israel siempre sale ganando a costa de asfixiar a los palestinos.

Ahora bien, las sanciones políticas y económicas contra Israel no bastarán si no están acompañadas de objetivos claros a nivel sociopolítico y económico destinados a poner fin al bloqueo y a restablecer el contacto de Gaza con el mundo exterior, permitiendo que los palestinos comiencen a reconstruir sus hogares e infraestructuras económicas, así como las instituciones políticas de la Autoridad Palestina y el sistema económico en su totalidad, que ha sido sistemáticamente destruido desde abril de 2002.

El principal objetivo político consiste en obligar a Israel a reconocer a todos los gobiernos elegidos por los palestinos, incluido Hamás, y empezar a negociar con dichos gobiernos, ya sea directa o indirectamente. El boicot sobre el gobierno de Hamás fue el primer paso hacia el abismo en el que nos encontramos hoy.

El objetivo económico, por su parte, consiste en renegociar un nuevo tratado que permita a los palestinos de Gaza importar bienes por vía terrestre, marítima y aérea y desarrollar una política aduanera propia, que incluya la implantación de un mecanismo destinado a la recaudación de aranceles aduaneros. Esta cuestión, que bien podría denominarse “soberanía económica”, es fundamental. Requiere supervisión internacional para garantizar que no se introduzcan armas en Gaza, así como un compromiso por parte de Hamás de cerrar todos los túneles que están siendo utilizados en la actualidad para el tráfico de bienes y armas. Si se dan las condiciones de una soberanía económica que permita al gobierno palestino recaudar aranceles aduaneros, bajo la supervisión de un organismo internacional, los palestinos tendrían una motivación económica clara para cerrar los túneles. Sólo los palestinos pueden hacerlo, pero para ello necesitan una motivación real, cosa que ahora, evidentemente, no tienen.

Por último, el objetivo sociopolítico no es otro que la restauración y reunificación del pueblo palestino. El “paso seguro” de bienes y personas entre la franja de Gaza y

Cisjordania debe garantizarse, tal y como se comprometió Israel a hacer en varios acuerdos pasados. Este paso es crucial para restablecer una entidad política unificada, representativa y legítima con la que Israel pueda negociar futuros acuerdos políticos en Cisjordania. La unidad del pueblo palestino es un requisito previo necesario para todo acuerdo a largo plazo, de la misma forma en que su desunión sirve para perpetuar la ocupación. Nótese que tal acuerdo permitiría a los palestinos de Cisjordania beneficiarse de la soberanía económica de la franja de Gaza, pues dejaría de ser un mercado cautivo obligado a comprar productos caros procedentes de Israel.

Evidentemente, estos son sólo los pasos iniciales que deben darse para sentar las bases de un acuerdo provisional y más amplio de no beligerancia (o *hudna*, en la doctrina islámica). Tal acuerdo deberá estar acompañado del envío de fuerzas internacionales a Cisjordania y de la suspensión del control directo israelí sobre los palestinos, incluso antes de establecer un estado soberano y definir la naturaleza de sus relaciones futuras con Israel.¹⁰ Sólo entonces podrán los israelíes y palestinos construir la normalización que dé pie al progreso político y al debate sobre un asentamiento permanente. En las condiciones de violencia actuales, toda negociación internacional sobre un asentamiento permanente se percibirá como un esfuerzo hipócrita tanto por parte de los palestinos como de los israelíes. Es evidente que la comunidad internacional, en términos generales, se muestra indiferente al sufrimiento del pueblo palestino o la necesidad apremiante de liberarlo de la ocupación israelí, y mucho más interesado en pretender preocuparse para apaciguar a sus respectivas sociedades civiles.

Por tanto, resulta sin duda hipócrita cargar el peso de la culpa únicamente sobre el gobierno israelí. Para que los nueve civiles turcos no hayan muerto en vano, no basta con identificar a los asesinos y castigarlos. No se hará justicia hasta que no cese el bloqueo y se empiece a dismantelar la ocupación militar israelí.

Conclusión

Para poner fin al bloqueo a Gaza, la comunidad internacional deberá revocar su cooperación activa o pasiva con la política israelí de dividir y vencer al pueblo palestino. No hace falta una comisión de investigación para acabar con el bloqueo. Lo que hace falta es que se reconozca al gobierno elegido por los palestinos, que se abran las fronteras con un control internacional y que se permita una soberanía económica en la franja de Gaza. Debe permitirse un paso seguro entre la franja de Gaza y Cisjordania para reconstruir las instituciones y la unidad del pueblo palestino y allanar el camino para futuras negociaciones y compromisos bilaterales.

Lev Luis Grinberg

Profesor de Sociología Política y de Economía Política en el Departamento de Sociología y Antropología de la Universidad Ben Gurion en Israel. Ha sido asesor político de líderes del movimiento laborista y autor de “Politics and Violence in Israel/Palestine” (Routledge, 2010).

⁹ A. Hass, “Not by Cement Alone”, *Haaretz*, 9/VI/2010, <http://www.haaretz.com/print-edition/opinion/not-by-cement-alone-1.295036>.

¹⁰ Para más información sobre las sugerencias preliminares para un futuro arreglo, véase L. Grinberg, “The Israeli-Palestinian Union: The ‘1-2-7 States’ Vision of the Future”, *Journal of Palestine Studies*, vol. 39, n° 2, p. 46-53.

Dimensiones actuales de la seguridad de China

China goza de la situación geoestratégica más favorable desde 1949 e incluso desde mediados del siglo XVIII. Pero a la vez enfrenta una serie de amenazas potenciales a su estabilidad precisamente en la macrorregión adyacente que rodea a la Exposición Universal de Shanghai.

Augusto Soto

Tema

Coincidiendo con la celebración de la Exposición Universal de Shanghai se tratan diversos aspectos de la seguridad de China, un asunto mucho más complejo que el de la mera protección del acontecimiento.

Resumen

Este análisis se propone, primero, resaltar algunas dimensiones estructurales de la seguridad del país, por lo general poco asociadas a ella. En segundo lugar, intenta explicar las implicaciones locales e internacionales de recientes acontecimientos de inestabilidad en la Región Autónoma del Xinjiang. Por último, en relación con Asia Central, reflexiona sobre la necesidad de un enfoque más global a la hora de encarar las variadas amenazas originarias de esa zona.

Análisis

China está celebrando, con espíritu triunfalista, la Exposición Universal de Shanghai como el acontecimiento internacional más significativo organizado en su historia contemporánea. Distintos analistas aprecian que la crisis financiera mundial estaría acelerando a favor de China un cambio estructural en la distribución global de poder. A la vez, el espacio geoeconómico que constituye el Este de China, y adyacente a la Expo, se ha convertido en un importante componente para la gobernanza y la estabilidad mundiales.

Por otra parte, en la Región Autónoma del Xinjiang, y principalmente en el problema no resuelto de la convivencia interétnica entre la minoría uigur y la mayoría de etnia han, Pekín percibe unas amenazas que trascienden la posibilidad de atentados terroristas a las instalaciones de la Expo, la principal hipótesis inmediata de ataque. En tanto, los problemas de carácter identitario (y otros claramente subversivos) son enfrentados básicamente (aunque no sólo)

con medidas represivas en lo inmediato, a la par que con un enfoque económico en el largo plazo.

Por otra parte, distintos acontecimientos que se desarrollan en la adyacente macrorregión centroasiática conducen a Pekín a involucrarse más en esa realidad de alcance global, en la que los países occidentales se enfrentan a unos desafíos parcialmente parecidos.

Algunas dimensiones estructurales de la seguridad de China

En julio de 2009 el presidente, Hu Jintao, declaró que la Exposición Universal de Shanghai resaltaría un modelo propio de resurgimiento económico, señalando una salida de la crisis financiera global “con liderato chino”. La declaración pareció arriesgada entonces, especialmente porque se hacía en los meses en que el mundo occidental mostraba las cifras económicas más preocupantes desde 1929 y en el caso chino aún no estaba del todo claro que el país hubiese superado la crisis. Más bien cabía esperar que aumentase la exteriorización del malestar social. Al fin y al cabo, independientemente de la crisis, en la última década el promedio de protestas anuales de todo tipo en China se acerca a las 70.000.

Los líderes chinos han seguido contando con la probabilidad de protestas comandadas por obreros desempleados organizados, o lo que es peor, semi-organizados, y encabezando a una creciente población insatisfecha. O sea, una hipótesis mucho más amenazante que las protestas estudiantiles en 1989, o que las lideradas en la misma capital por los seguidores de la secta semi-budista de Falun Gong en 1999. Las detenciones con paradero conocido y desconocido de algunos activistas sociales en los meses previos y durante la celebración de la Exposición Universal de Shanghai, reafirman, como suele ser, la actitud defensivo-punitiva del Estado. Ésta se ha reforzado también a raíz de las recientes huelgas, debidas en buena medida a una política poco distributiva con sus trabajadores por parte de muchas exitosas empresas exportadoras de la costa.

Lo anterior, sin embargo, se da en el contexto del interesante contraste que constituyen las paradójicas dimensiones de la seguridad del país a mediados de 2010. Por un lado, China goza de la situación geoestratégica más favorable desde 1949 e incluso desde mediados del siglo XVIII. Pero a la vez enfrenta una serie de amenazas potenciales a su estabilidad precisamente en la macrorregión adyacente que rodea a la Exposición Universal de Shanghai. Se trata de un espacio geoeconómico que abarca prácticamente a la mitad este del territorio y en el que se concentra más de un 80% de la población. En él predomina abrumadoramente la etnia mayoritaria han. En esa macrorregión se manufacturan los bienes que demanda el mercado mundial. Y en sus costas desembarcan las materias primas de los países del Tercer Mundo, muchos de los cuales han aguantado la crisis en gran medida porque tienen a China como socio principal, en varios casos desde hace apenas un lustro.

Una segunda paradoja que se inscribe en el ámbito de la seguridad es que esa macrorregión más compleja que cualquiera de los polos productivos del mundo concentra tres elementos clave. Uno son sus dimensiones (un espacio del tamaño aproximado de la UE); otro es que acumula algunos problemas típicos de un país del Tercer Mundo (como un uso desordenado de la tierra, del agua o de la electricidad, además de una rampante corrupción de funcionarios públicos). Ese terreno es a la vez el músculo que da capacidad negociadora a China, no sólo por el

volumen, variedad y tecnología de su producción, sino que porque la ocurrencia de una masiva piratería industrial allí da margen de poder negociador a Pekín ante otros países y bloques. Por lo anterior, el Este de China es un espacio estratégico importante para la estabilidad mundial.

A la par, ese poder, que se está acentuando, esconde una tercera paradoja. En efecto, Pekín enfrenta la coyuntura actual con una suposición de clara ganancia porque la crisis financiera mundial estaría acelerando a su favor un cambio estructural en la distribución global de poder. Así lo han comentado distintos analistas chinos que visitan Europa en estas fechas y es un dato destacado como hipótesis por François Godement en el documento *A Global China Policy*, editado en junio de 2010 por el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR).

Esa transferencia de poder en curso, que aceleraría el ascenso económico chino, convive a su vez con una cuarta paradoja. Es justamente el denominado “compromiso paradójico” (*engagement paradox*), que consiste en la periódica demanda (que se retrotrae a varios años antes de la crisis) para que Pekín asuma más responsabilidades internacionales. Se le hace alternada o contradictoriamente a China, definiéndosele como un país “socio” o “amenazante”. Una de las más recientes constataciones de esta contradicción se recoge en el documento *Trilateral Cooperation in the 21st Century. First Summary Report of the Trilateral Initiative*, publicado por el EastWest Institute en diciembre pasado. Con todo, la perspectiva amenazante de China se desdibuja bastante si se consideran los aspectos de debilidad señalados más arriba, a los que se suma el dato de que el país ocupó el puesto 92 en el índice de desarrollo humano de Naciones Unidas de 2009.

Igualmente, el poder que se le atribuye al país se relativiza si se considera que, aparte de las conocidas cuestiones del Tíbet y Xinjiang (y de Taiwán), Pekín afronta cuatro situaciones externas complejas. De ellas dos tienen un carácter nuclear (las conocidas crisis con Corea del Norte e Irán que se han vuelto a activar en los dos últimos meses). Se puede argumentar que, hasta ahora, son situaciones de crisis controlada, pero no se puede negar que en escenarios mal resueltos le generarían a China una ola de refugiados o le complicarían su aprovisionamiento energético, respectivamente. Otra crisis, la desencadenada en Kirguistán en junio entre kirguises y uzbekos, atañe a la convivencia interétnica y de facciones y tiene un alto potencial de propagación regional. A ella se suma Afganistán, un conflicto neurálgico para la interrelacionada macrorregión euroasiática y que igualmente agrega elementos de complejidad a la situación china.

Algunos novedosos aspectos de la seguridad en el Xinjiang

Entre las medidas de seguridad adoptadas durante la Expo, teniendo en mente a grupos islámicos radicales xingjianeses con vínculos centroasiáticos e internacionales, se cuenta la activación de la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear.

Las medidas de prevención se combinan con adicionales medidas desarrollistas que Pekín ha privilegiado a la hora de enfocar su estrategia de estabilidad y seguridad a largo plazo. Esto es, el modelo natural que aplica en el Este costero. Por ejemplo, como medida preventiva, el Gobierno de la Región Autónoma del Xinjiang anunció el pasado enero que incrementaría los gastos de seguridad en un 88% en relación con el año anterior. Entretanto, el Buró Político del Partido Comunista acordó en abril establecer una zona

económica especial en la estratégica ciudad de Kashgar. Y como ocurre con el Tíbet (pese a que en ambos casos hay miembros de las minorías étnicas beneficiadas por las modernizaciones), sigue constatándose que una importante proporción de población local se siente ajena a este impulso, porque no es originario del lugar o porque no ve los beneficios comparativos.

Pekín enfrenta la coyuntura actual con una suposición de clara ganancia porque la crisis financiera mundial estaría acelerando a su favor un cambio estructural en la distribución global de poder

A mediados de 2010 ya hay perspectiva suficiente como para apreciar que el caso de la seguridad del Xinjiang es más complejo y explosivo que el del Tíbet. Este aspecto distintivo se vio claramente en la última crisis interétnica de julio de 2009, cuando se produjo el mayor levantamiento en el Xinjiang desde 1949. Al cabo de un año no queda del todo claro si Pekín dispone de las capacidades para enfrentarse a los multidimensionales desafíos que representa ese incidente en el medio y largo plazo. Como se recuerda, fue un levantamiento originado a más de 3.000 kilómetros de Xinjiang: se generó por un bulo difundido por llamadas de teléfono móvil y SMS desde Cantón, transmitido por uigures que habían resultado víctimas en una riña. Llegó al Xinjiang y provocó la ira uigur contra la mayoritaria etnia han.

El segundo aspecto novedoso es que la veloz evolución de la crisis incidió en la ya deficiente aproximación de las autoridades locales para captar los alcances internacionales del etnonacionalismo en los acontecimientos que tienen lugar en Eurasia tras la caída de la URSS. El conflicto de hace un año condujo a China a polemizar con Turquía. El primer ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, afirmó que Pekín estaba practicando “un tipo de genocidio” en el Xinjiang. Irán también protestó, aunque en otros términos. En el caso de Turquía, porque además de tratarse de un país musulmán, hay sentimientos de solidaridad lingüística dado que los uigures chinos hablan una lengua de la familia túrquica. Erdogan amenazó con llevar el caso al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Como se sabe, esa crisis dejó un saldo de 184 víctimas mortales, de las cuales 137 fueron de etnia han, 46 uigures y una de etnia hui. La comunidad uigur en el exterior declaró que el balance de víctimas fue muy superior.

El tercer aspecto novedoso en el conflicto (por su mayor alcance que en otras crisis anteriores) fue que reflejó que China ya es una potencia global por la exposición de sus intereses en el exterior. En efecto, pocas horas después de que el choque interétnico alcanzase su punto más álgido, la consultora internacional Stirling Assynt, con sede en Londres, informó al diario *China Daily* que al-Qaeda en Argelia, donde trabajan 50.000 ciudadanos chinos, había anunciado represalias contra intereses chinos allí y en el Magreb. Más amenazas llegaron posteriormente desde otras partes del mundo.

El cuarto aspecto novedoso fueron las circunstancias del reemplazo de las autoridades locales tras la crisis, empezando por la sustitución de la autoridad máxima, Wang Lequan, jefe del Partido Comunista en el Xinjiang durante los 15 años anteriores. Ciertamente es que su salida, el 25 de abril, se

dio de acuerdo al ritmo del gobierno y ocurrió varios meses después de la crisis y pocos días antes de la inauguración de la Expo. Pero estuvo precedida en septiembre pasado por la inusual presión de la etnia han local (no de la uigur), que logró que fueran destituidos el secretario general de la capital del Xinjiang y el jefe local de la policía.

Hacia un enfoque más global de las amenazas a la estabilidad

Las percepciones de Pekín de su seguridad en el Xinjiang están algo desfasadas en relación con las que son obviamente externas. En la más reciente reunión de líderes de la Organización para la Seguridad de Shanghai (OCS), celebrada en Tashkent en junio de 2010, Moscú y Pekín anunciaron que otorgarían una importancia mayor al combate contra el tráfico de drogas, relacionándolo más directamente con el terrorismo, el separatismo y el extremismo, tanto internos como de carácter centroasiático y caucásico.

En este terreno convergen dos preocupantes indicadores de signo opuesto. Según el reciente informe de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en los últimos cinco años el consumo de opio en Afganistán se ha incrementado en un 53%. Como es sabido, su cultivo sirve a los agricultores locales, además de a la insurgencia y al terrorismo. Paralelamente, en los últimos meses se ha expandido el rumor de que una plaga que ha comenzado a diezmar los cultivos de opio ha sido introducida artificialmente por las fuerzas de la OTAN que combaten a talibán y a al-Qaeda.

Los datos anteriores se superponen con las estimaciones económicas de las reservas de litio, cobre, hierro, cobalto, oro y niobio que atesora Afganistán en su subsuelo, de rango mundial y reveladas por el *New York Times* el 14 de junio. Ese dato puede conducir a que, más pronto que tarde, China, además de las empresas occidentales, profundice su presencia minera en el vecino país. Probablemente lo haga siguiendo el modelo que ha aplicado en algunos países africanos donde tiene intereses. Si esta hipótesis es correcta, en un futuro China debiera desplegar dispositivos de seguridad propios en torno a las minas para garantizar la extracción de esos minerales.

Y así, previsiblemente los talibán y las ramas de al-Qaeda se concentrarán más en procurar atacar intereses chinos allí donde los vean, relacionando temas de soberanía local con la solidaridad internacional en asuntos tales como la situación de los uigures en China. A su vez, cabe pensar que las acciones de Pekín en Afganistán, como le ha ocurrido a Occidente en Irak y Afganistán, podrían reforzar la emergencia de “lobos solitarios” (no las células organizadas, más fáciles de detectar), que son considerados por las agencias de inteligencia occidentales como uno de los mayores peligros de atentados terroristas futuros. Recuérdese como referencia, y como se vio con el bulo llegado de Cantón al Xinjiang, actualmente las noticias alteradas se transmiten rápidamente y se interpretan acríticamente, como es propio a todo rumor.

Volviendo al Xinjiang, es cierto que en los últimos tiempos Pekín se ha esforzado en intentar conocer mejor su realidad interna y los lazos internacionales de la etnia uigur. Este esfuerzo lo han desplegado grupos de análisis del Partido Comunista de China y de las Academias de Ciencias Sociales, tanto en Pekín como en Shanghai y en Xinjiang. Algunos investigadores de etnia han se acercan a los uigures con refinamiento y franqueza. Conversan y comen juntos, discuten sus posturas, incluso se arreglan el cabello al “estilo uigur”, según sabe este autor de fuentes fiables.

El problema reside en que este conocimiento de lo que realmente piensan los líderes de opinión de la etnia uigur no llega a las altas esferas decisorias o simplemente no se considera en el momento de unas crisis. En ellas, hasta ahora, se actúa tarde y con toda la contundencia del Estado dictatorial. Al fin y al cabo se pone más bien el acento en la detección técnica de probables levantamientos o atentados y menos en la labor de “comprensión del otro”. Es decir, se descuida la captación de las motivaciones reales de quienes se resisten pasivamente, no aceptan el orden chino o lo cuestionan por distintos medios.

El profesor Pan Guang, director del Centro de Estudios de la OCS en Shanghai, asesor de asuntos antiterroristas de esa municipalidad y del Ministerio de Seguridad Pública, además de miembro del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones de Naciones Unidas, recalca la buena convivencia que han tenido los colectivos judíos y musulmanes asentados en China en algunos momentos de la época contemporánea. Se trata de un dato que merecería una reflexión ampliada a la luz de lo que ha estado ocurriendo en el Oeste de China.

Conclusión

Conviene recordar que China convive hoy con los desafíos inherentes al gran espacio geoestratégico que constituye la parte Este de su territorio, convertido hoy en uno de los factores de la estabilidad y de potencial perturbación para la gobernanza y seguridad globales.

Por otro lado, en Xinjiang, entendido como puerta hacia la complejidad de Eurasia, Pekín también trata ya con asuntos de alcance mundial, como se comprobó hace un año en la crisis interétnica entre las etnias uigur y han. Otro tanto ocurre con el foco de conflicto en Afganistán, cada vez con mayores derivaciones para China. Paralelamente, el conflicto de Kirguizistán, iniciado este mes de junio, previsiblemente reforzará aún más la atención de Pekín en los asuntos centroasiáticos.

Adicionalmente, la suma de asuntos críticos a los que está haciendo frente China se podría entender como un punto de inicio para un mayor intercambio de experiencias internas de gobernanza y conflicto entre los países de Eurasia y de Occidente en su conjunto, puesto que atañen a la gobernanza global y a la seguridad mundial. Si realmente la crisis financiera está alterando la estructura global de poder a favor de China, una idea así es más pertinente de lo que pudo pensarse antes de la crisis.

Por último, cabe reflexionar sobre la conveniencia de que China se mantenga como una potencia pragmática aunque respetando más el aspecto normativo del actual sistema internacional y adoptando un mayor compromiso internacional (una apreciación significativa del yuan, por ejemplo), lo que podría redundar más de lo que piensa Pekín en el mundo que le afecta.

Augusto Soto

Consultor y profesor en ESADE

Documentos de trabajo y libros publicados

Documentos de trabajo publicados en julio

La “caja negra” del impacto de la inversión directa en el desarrollo: propuesta de un marco teórico

Iliana Olivé, Aitor Pérez y Carlos Macías
DT 24/2010 - 20/07/2010

La “hora del planeta”: medio ambiente, capitalismo y globalización

Alberto J. Ribes Leiva
DT 23/2010 - 19/07/2010

Los pastún: análisis de su impacto político en Afganistán

Josep Baqués Quesada
DT 22/2010 - 08/07/2010

La captura y almacenamiento de CO2: una solución eficiente para luchar contra el cambio climático

Eloy Álvarez Pelegrí
DT 20/2010 - 28/06/2010

Novedades en inglés

Uncertainty in Climate Change (WP)

A.T. Grove and E. Lopez-Gunn
WP 25/2010 - 22/07/2010

Cyprus: Time for a Negotiated Partition? (WP)

William Chislett
WP 21/2010 - 05/07/2010

Libros publicados recientemente

Informe Elcano Nº12: “Inmigración: Propuestas para un nuevo período”

Coordinadora: Carmen González Enríquez
Editado por: Real Instituto Elcano
2010

Analiza aspectos relacionados con la gestión de la política migratoria, la incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo y su integración social; y propone una política migratoria enfocada al desarrollo económico y la cohesión social.

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

Autores: Alfredo Arahetes, 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.



ARI, materiales de interés y próximas actividades

ARI publicados en julio

Relaciones político-económicas de Rusia con la península de Corea

Antonio Sánchez Andrés
ARI 124/2010 - 26/07/2010

Elecciones en la República Checa o el miedo a convertirse en Grecia

Daniel Esparza
ARI 122/2010 - 23/07/2010

África, el AFRICOM y el camino hacia la estabilidad

Vicki Huddleston
22/07/2010

La elaboración y coordinación por el Gobierno de la política europea: apuntes para negociar mejor la maraña post-Lisboa

Carlos Closa e Ignacio Molina
ARI 121/2010 - 21/07/2010

Kampala, 11 de julio: ¿atentados contra la Copa del Mundo o expresión de una amenaza regional?

Anneli Botha y Fernando Reinares
ARI 119/2010 - 15/07/2010

Kirguizistán: crisis y expectativa democrática

Nicolás de Pedro
ARI 118/2010 - 14/07/2010

La ayuda al desarrollo se reduce en 2009 y previsiblemente caerá en 2010

Iliana Olivie
ARI 117/2010 - 13/07/2010

El nuevo Tratado START, algo más que una limitación a las armas nucleares

Juan Luis Baeza López
ARI 116/2010 - 08/07/2010

‘Innovar Europa’ en tiempos de tribulación: Un primer balance de la Presidencia española de la UE 2010

Ignacio Molina
ARI 115/2010 - 03/07/2010

Cómo acabar con el bloqueo a Gaza

Lev Luis Grinberg
ARI 106/2010 (Traducido del inglés) - 02/07/2010

Dimensiones actuales de la seguridad de China

Augusto Soto
ARI 114/2010 - 01/07/2010

Cumbre del G-20: ¿y después de Toronto?

Juan Tugores Ques
ARI 112/2010 - 30/06/2010

Del general McChrystal, el presidente Obama y la estrategia estadounidense en Afganistán

Félix Arteaga
ARI 111/2010 - 29/06/2010

Japón: hacia una política exterior y de seguridad más independiente y asiática

Gracia Abad Quintanal
ARI 109/2010 - 25/06/2010

Novedades en inglés

India's Transition to Global Donor: Limitations and Prospects

Dweep Chanana
ARI 123/2010 - 23/7/2010

The Criminalisation of an Immigrant Population

Doris Marie Provine
ARI 120/2010 - 21/07/2010

Jihadism in Portugal: Grasping a Nebulous Reality

Diogo Noivo
ARI 113/2010 - 01/07/2010

Back to Earth: Nuclear Weapons in the 2010s

Bruno Tertrais
ARI 110/2010 - 25/06/2010

Materiales de interés

BM - EU10 Regular Economic Report

Edición correspondiente a julio de 2010 de este informe del Banco Mundial que tres veces al año recoge indicadores sobre el estado de la economía de los nuevos diez estados miembros de la UE (EU10).

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

Corporación Latinobarómetro - Latinobarómetro 2010

La imagen positiva de EEUU mejoró en el último año un 16% entre los ciudadanos de los países latinoamericanos, pasando del 58% en 2008 al 74% en 2009. Así, un 64% de éstos considera que en la actualidad EEUU tiene una influencia positiva en la región, según los datos de la última oleada del Latinobarómetro presentado el 30 de junio en Santiago de Chile. España es el país que mejor imagen tiene detrás de EEUU y, en tercer lugar, se sitúa Japón.

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

Foreign Policy-Fund for Peace - Failed States Index 2010

En base 12 indicadores sociales, económicos, políticos y militares la sexta edición del índice de Estados Fallidos, publicado en junio de 2010, clasifica 177 países por orden de vulnerabilidad a los conflictos internos violentos y el deterioro social. Las puntuaciones se basan en datos procedentes de más de 12.000 fuentes abiertas al público, recogidos durante 2009.

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

PNUD - What Will It Take To Achieve The Millennium Development Goals? An International Assessment

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha presentado una evaluación, basada en el estudio de 50 casos, de lo que debe hacerse para promover el desarrollo sostenible y reducir la pobreza mundial. El informe identifica un programa de acción concreto que formará parte de las conclusiones de la Cumbre de líderes mundiales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que se celebrará en septiembre en Nueva York.

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

SCP - 2010 Yearbook of Peace Processes

Quinta edición del Anuario realizado por Vincenç Fisas, Escola de Cultura de Pau (School for a Culture of Peace) de la Universitat Autònoma de Barcelona, sobre el estado de los procesos de paz en el mundo, que analiza 66 casos de conflictos activos y su evolución durante 2009.

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

Próximas actividades

16/9/2010

Seminario “Balance de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE tras la Presidencia española”

Lugar: Sede de las Instituciones Europeas en España
Organización: Ministerio de Defensa y Real Instituto Elcano

Actividades pasadas

Actividades realizadas en julio

26/07/2010
Reunión con los Directores de los Centros Cervantes del Magreb



8/7/2010
Seminario "After the crisis: Europe and Latin America"
Organizado por el Aspen Institute, con la colaboración del Real Instituto Elcano, este Seminario tuvo lugar en el Hotel Villa Magna de Madrid.



14/07/ 2010
Reunión con Pavel Vidal
El economista cubano habló con Investigadores y colaboradores del Instituto sobre "La situación económica en Cuba".



1/07/2010
Reunión del Consejo Científico del Real Instituto Elcano



28/6/2010
Estrategia Española de Seguridad (EES): aspectos económicos, energéticos, industriales y de ciberseguridad
El segundo de una serie de seminarios (el primero organizado por el CESEDEN y Fundación Alternativas y el tercero por CIDOB) impulsados por Presidencia del Gobierno para implicar a la sociedad civil en la elaboración de la futura estrategia de seguridad se celebró en el Museo del Ferrocarril de Madrid, organizado por el Real Instituto Elcano. Giró en torno a los aspectos económicos y energéticos de la seguridad y se desarrolló bajo la Presidencia de Javier Solana, Director de la Comisión para la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad (EES) y Ex Alto Representante del para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE.



25/6/2010
Seminario europeo sobre "Prioridades de una nueva asociación América Latina-UE"
Seminario organizado por Friends of Europe y Real Instituto Elcano, celebrado en el Concert Noble, Bruselas.



25/06/2010
Reunión con el Embajador Nabil Fahmy
El Director de la Escuela de Asuntos Globales y Política Pública de la Universidad Americana de El Cairo y Presidente del Proyecto sobre No Proliferación en Oriente Medio del Centro de Estudios de No Proliferación en Monterey, California, visitó el Instituto Elcano.



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.