

## **La cooperación judicial antiterrorista entre España y Marruecos**

*Puede decirse que en la cooperación judicial hispano-marroquí hay un antes y un después del 11 de marzo de 2004. A raíz de los atentados terroristas se puso en marcha una estrategia conjunta que ha abierto los canales de comunicación necesarios para el establecimiento de una eficaz colaboración.*

**Ángel Llorente**

## **La recomposición de las relaciones transatlánticas: Obama y la UE en la Cumbre de Lisboa**

*La Cumbre de Lisboa entre EEUU y la UE ha levantado una serie de expectativas con respecto a la recuperación de una relación transatlántica que, conforme a las percepciones de académicos, medios de comunicación y líderes políticos, no pasa por su mejor momento.*

**Juan Tovar Ruiz**

## **Serbia: perspectivas y ventajas de una política exterior pluralista**

*La diplomacia de Belgrado no se centra únicamente en la candidatura a la UE o en su negativa a reconocer la independencia de Kosovo. En ese escenario cambiante que es el mundo globalizado, Serbia está desarrollando una política exterior equilibrada y pluralista.*

**Antonio R. Rubio Plo**

## **El desarrollo de la energía nuclear y los riesgos de proliferación: el caso de Irán**

*El programa nuclear civil y militar de Irán muestra cómo ha progresado la proliferación nuclear apoyada en la demanda de energía, en la transferencia de tecnologías críticas y en la debilidad del régimen de no proliferación.*

**Gonzalo de Salazar**

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

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

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

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

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

El Real Instituto Elcano tiene como objetivos prioritarios:

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

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



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

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

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

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

## La cooperación judicial antiterrorista entre España y Marruecos

Ángel Llorente

La cooperación judicial hispano-marroquí constituye un factor clave en la lucha contra el terrorismo internacional, como se demostró tras los atentados del 11-M.

4

## La recomposición de las relaciones transatlánticas: Obama y la UE en la Cumbre de Lisboa

Juan Tovar Ruiz

Tras la Cumbre de la UE-EEUU de 20 de noviembre es momento de analizar si ha servido para recomponer las supuestamente deterioradas relaciones transatlánticas.

9

## Serbia: perspectivas y ventajas de una política exterior pluralista

Antonio R. Rubio Plo

La candidatura a la UE es prioridad estratégica de la política exterior de Serbia, pero no es una opción exclusiva ni excluyente. En contraste con el aislacionismo y unilateralismo de tiempos pasados, la activa diplomacia serbia concentra también sus esfuerzos en Rusia, China, EEUU y el movimiento de países no alineados.

16

## El desarrollo de la energía nuclear y los riesgos de proliferación: el caso de Irán

Gonzalo de Salazar

El programa nuclear civil y militar de Irán muestra cómo ha progresado la proliferación nuclear apoyada en la demanda de energía, en la transferencia de tecnologías críticas y en la debilidad del régimen de no proliferación.

21

## Documentos de trabajo y libros publicados

ARI, materiales de interés y próximas actividades

Actividades realizadas en diciembre

27

# La cooperación judicial antiterrorista entre España y Marruecos

*Marruecos y España son dos países vecinos que están obligados a entenderse porque se necesitan mutuamente. Mantener unas buenas relaciones de vecindad es presupuesto de una acción exterior responsable e inteligente, especialmente cuando existen importantes intereses que afectan a la seguridad.*

**Ángel Llorente**

## Tema

La cooperación judicial hispano-marroquí constituye un factor clave en la lucha contra el terrorismo internacional, como se demostró tras los atentados del 11-M.

## Resumen

Marruecos y España son dos países vecinos que están obligados a entenderse porque se necesitan mutuamente. Mantener unas buenas relaciones de vecindad es presupuesto de una acción exterior responsable e inteligente, especialmente cuando existen importantes intereses que afectan a la seguridad. La cooperación bilateral ha experimentado un creciente desarrollo en casi todos los sectores, influenciada por el fenómeno de la globalización y por la aproximación de Marruecos a Europa. Existía, no obstante, una laguna en el sector de la Justicia, que las dificultades de interlocución surgidas al inicio de la investigación de la trama marroquí en el 11-M dejaron al descubierto. Puede decirse que en la cooperación judicial hispano-marroquí hay un antes y un después del 11 de marzo de 2004. A raíz de los atentados terroristas se puso en marcha una estrategia conjunta que ha abierto los canales de comunicación necesarios para el establecimiento de una eficaz colaboración. Este modelo puede ser una referencia para el análisis, en la medida que ejemplifica las posibilidades de cooperación entre países europeos y árabes en un ámbito tan crucial como necesario.

## Análisis

Levarse bien con los vecinos es un principio elemental de las relaciones internacionales. En política exterior las circunstancias históricas pueden llevar en un momento dado a cambiar de aliados pero la geografía es una realidad inamovible, ajena a cualquier posibilidad de elección. Esta reflexión lleva a comenzar el análisis con una referencia geoestratégica.

### El contexto geopolítico de Marruecos

Marruecos es el país árabe más occidental y forma parte de la región del Magreb. Precisamente de esta peculiar situación geográfica proviene su nombre árabe de *al-Magrib*, que significa *El poniente*. Desde una visión euro-céntrica podría decirse que es la nación más occidental entre las orientales y desde una perspectiva geográfica, norte-sur, la que está situada más al norte del sur del Mediterráneo.

La sociedad marroquí es singular y compleja, como lo son su historia, su cultura y su orografía. No es fácil entenderla desde una mentalidad occidental, sin tener en cuenta el contexto regional y su condición de Estado arabo-musulmán. La Constitución marroquí señala en su preámbulo que “el Reino de Marruecos es un Estado musulmán soberano, cuya lengua oficial es el árabe, que constituye una parte del gran Magreb árabe”. De esta proclamación se derivan tres factores esenciales para comprender la idiosincrasia marroquí: el importante papel de la monarquía, la geografía y la religión.

Este país magrebí tiene raíces arabo-africanas y está fuertemente ligado a sus tradiciones y a su religión (rama suní del islam, cuyos fieles practican mayoritariamente el rito malikí), pero orienta su política exterior hacia Europa, sin renunciar a su cultura y sus costumbres. Por otro lado, los principios islámicos son la base de la legislación marroquí e influyen en las relaciones sociales y en el modo de vida de la población. Es una de las naciones árabes de confesión musulmana que mejor ha sabido conciliar el islam con la tolerancia y las exigencias de una sociedad moderna.

Los dirigentes políticos de Marruecos, siguiendo las orientaciones del Rey Mohamed VI y sin renunciar a sus señas de identidad, han iniciado un complejo y difícil proceso de transición democrática, que es consecuencia de la voluntad de abrirse al mundo occidental, con el convencimiento de que resulta absolutamente necesario para el desarrollo y el progreso, aunque queda todavía mucho trabajo pendiente para profundizar en las reformas políticas y económicas que el país necesita consolidar.

Siendo fuertes sus vínculos con Europa, el análisis del Marruecos actual no debería realizarse, como a veces ocurre, estableciendo comparaciones con los Estados europeos sino con los de su entorno, más concretamente con el llamado gran Magreb del que forma parte y que comprende además los países de Mauritania, Argelia, Túnez y Libia.

### Las relaciones entre Marruecos y España

Mucho antes de su actual configuración como Estado-Nación, el reino de Marruecos ha compartido con España una historia común, desde los casi ocho siglos de dominación árabe a partir del año 711, que han dejado una huella en nuestra civilización y cultura, hasta la más reciente etapa del protectorado español en el siglo pasado entre 1912 y 1956, fecha esta última en que adquirió la independencia. Pese a ello ha habido un gran distanciamiento entre la sociedad española y la marroquí, culturalmente muy diferentes, fruto del desconocimiento mutuo y de un cierto desinterés, que ha producido malentendidos históricos e importantes diferencias derivadas esencialmente del período colonial y de las fricciones propias de la relación de vecindad.

La causa de este desencuentro, pese a la proximidad y la historia compartida, quizá habría que buscarla en un distinto alineamiento, pues mientras que España forma parte del eje occidental, Marruecos está integrado en el mundo árabe, situándose entre ambos países, además, la frontera que separa el abismo económico norte-sur del Mediterráneo. La diferencia esencial con lo que se conoce como sociedad occidental en el plano jurídico y político estriba, en mi opinión, en que no se ha producido en Marruecos, como en ninguno de los países árabes, una nítida separación entre el Estado y la religión, a diferencia de lo que ocurrió en occidente tras la Revolución Francesa.

Sin embargo, la importancia geopolítica, tanto de Marruecos como del conjunto de los países del Magreb, ha ido en aumento tras la globalización y le ha llevado a convertirse, no solo para España sino para Europa y EEUU, en uno de los países prioritarios para la cooperación estratégica en materia de seguridad: control de fronteras, emigración irregular, crimen organizado y terrorismo. La supresión de las fronteras interiores entre la mayor parte de los países europeos, adoptada en el Acuerdo de Schengen, hizo de Marruecos el vecino de Europa con el norte de África y eje esencial de la política europea de vecindad. Actualmente ya no es solo el vecino del sur de España, sino también la puerta que comunica África y el mundo árabe con Europa.

España es un socio y aliado fundamental, por las privilegiadas relaciones bilaterales que mantiene y como Estado miembro de la UE que apoyó la concesión a Marruecos del Estatuto avanzado en 2008. Precisamente para contribuir a su desarrollo y dotarlo de contenido, durante presidencia de turno española, se celebró en Granada en marzo de 2010 la primera cumbre de la UE con un país tercero tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Es cierto, pese a todo, que las relaciones bilaterales se ven afectadas cíclicamente por episodios convulsos derivados, más que de las tensiones propias de la vecindad o de concretos intereses económicos, de una visión distinta del proceso de descolonización, que Marruecos considera inacabado al reclamar la “devolución” de los territorios españoles del norte (las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, junto con las islas Chafarinas y los peñones de Alhucemas y de Vélez de la Gomera, de uso militar) y dar por hecho que el Sahara

Occidental forma parte integrante de su territorio nacional. La diferente postura de España respecto al contencioso del Sahara basada en la legalidad internacional y la innegociable soberanía española de los territorios ribereños del mediterráneo, ha provocado ciertas tensiones recurrentes de fuerte impacto en la opinión pública de ambos países, pero que han ido superándose hasta el momento por la existencia de intereses superiores compartidos. Pese a su innegable complejidad, las relaciones bilaterales hispano-marroquíes se han intensificado progresivamente hasta llegar al grado de consolidación actual, ya que los gobiernos son conscientes de que hay intereses recíprocos que es necesario salvaguardar con una actuación responsable, al margen de diferencias coyunturales o estructurales.

*La causa de este desencuentro, pese a la proximidad y la historia compartida, quizá habría que buscarla en un distinto alineamiento, pues mientras que España forma parte del eje occidental, Marruecos está integrado en el mundo árabe*

Dentro del elenco de intereses ocupa un lugar destacado para Marruecos el colectivo de emigrantes que trabajan en Europa, tanto por las importantes remesas de dinero que envían a su país, como por su influencia en la política interna. Del conjunto de expatriados, que se estima en unos 3,5 millones de inmigrantes, al menos 800.000 residen en España y todos los veranos atraviesan la Península Ibérica más de un millón de marroquíes, para pasar las vacaciones con su familia en su país de origen. Por otro lado, las relaciones económicas son cada vez más importantes, siendo ya España el segundo inversor en Marruecos y Marruecos el principal exportador del Magreb a España.

### Evolución de la cooperación judicial antiterrorista hispano-marroquí

España ha venido desplegado en Marruecos a través de su embajada una intensa y creciente actividad diplomática en casi todos los órdenes de la cooperación: política, social, económica, comercial, cooperación al desarrollo, policial, militar, educativa y cultural. Casi todos los departamentos ministeriales han contado con sus correspondientes consejerías sectoriales en la misión diplomática de Rabat, a excepción, hasta hace poco, del Ministerio de Justicia.

En contraste con la tradicional cooperación policial que se lleva a cabo eficazmente desde hace mucho tiempo a través de los consejeros y agregados de Interior y de la Guardia Civil, se había avanzado muy poco en el ámbito de la colaboración judicial. Se firmaron el 30 de mayo de 1997 los convenios bilaterales de asistencia judicial en materia penal y de extradición, pero no se pusieron los medios necesarios para una efectiva aplicación.

La conmoción por los atentados del 11-S cometidos en 2001 en territorio norteamericano por terroristas de al-

Qaeda, concienció a la comunidad internacional sobre la amenaza real que para la paz y seguridad mundial suponía esta clase de terrorismo y la necesidad de mejorar la cooperación policial y judicial. En el seno de Naciones Unidas se aprobó por el Consejo de Seguridad la Resolución 1373, instando a todos los Estados a cooperar para impedir y combatir el terrorismo y dando inicio a una nueva estrategia de la comunidad internacional.

### *La cooperación judicial no se limita a la información, sino que se amplía además a la investigación, desarticulación y represión del terrorismo y la delincuencia transnacional*

Tras los atentados perpetrados en EEUU, la UE aceleró la cooperación y la creación de nuevos marcos institucionales para afrontar el terrorismo en el territorio de todos sus Estados miembros. El Consejo Europeo, reunido el 21 de septiembre de 2001 en sesión extraordinaria a raíz de los atentados del 11-S, aprobó un plan de acción contra el terrorismo basado en cinco puntos. El primero consistió en reforzar la cooperación policial y judicial entre los Estados miembros, aprobando la creación de la orden de detención europea así como en la adopción de una definición común del terrorismo, mientras que el último tenía por objeto coordinar la acción global de la UE en materia de lucha contra el terrorismo y la creación de la Unidad Europea de Cooperación Judicial, Eurojust, que se constituyó en febrero de 2002.

Frente a una estrategia de seguridad de los EEUU que considera un nuevo tipo de guerra el combate frente al terrorismo, lo que justifica acciones militares y actuaciones preventivas en el exterior, la posición europea se ha caracterizado por reforzar la cooperación policial y judicial entre sus Estados miembros en lugar de recurrir a la amenaza militar, así como por el respeto de los Derechos Humanos.

Los atentados terroristas de Casablanca cometidos el 16 de mayo de 2003 en la Casa de España y en otros lugares por islamistas radicales, que causaron la muerte de cuatro ciudadanos españoles, pese a que fueron dirigidos contra un establecimiento e intereses españoles en Marruecos, no dieron lugar a una actuación específica para reforzar la cooperación judicial bilateral.

Esa cierta incuria contrasta con el contexto europeo e internacional en que ya se había identificado la cooperación judicial como uno de los pilares básicos para la lucha antiterrorista, dado que supone un avance cualitativo respecto a la policial, pues esta última consiste principalmente en el intercambio de información sobre movimientos de determinadas personas o actividades de grupos criminales y tiene un carácter esencialmente preventivo. La cooperación policial es más sencilla e informal que la judicial y no está sujeta a requisitos procesales tan estrictos. Sin embargo, cuando fructifica y constata la existencia del delito y de los posibles partícipes se judicializa, siendo el Poder Judicial

quien asume la investigación de la actividad criminal y dirige la actuación de la policía. La cooperación judicial no se limita a la información, sino que se amplía además a la investigación, desarticulación y represión del terrorismo y la delincuencia transnacional. Es, por otra parte, muy compleja técnicamente y requiere de juristas especializados, con conocimientos de Derecho Internacional y lenguas extranjeras.

#### *Estrategia de cooperación judicial tras los atentados del 11-M*

Cuando se produjeron en Madrid los terribles atentados del 11 de marzo de 2004 se encendieron todas las alertas. La causa se judicializó inmediatamente, asumiendo la instrucción el juez de guardia de la Audiencia Nacional. Los primeros avances de la investigación judicial pusieron de relieve que las personas implicadas en la preparación y ejecución de los atentados eran miembros de células terroristas de tipo yihadista –una clase de terrorismo inédita hasta ese momento– y también que la mayoría de ellos eran inmigrantes marroquíes residentes en España. Quedó de manifiesto igualmente que existían conexiones entre los implicados y su país de origen, surgiendo entonces la necesidad de solicitar la cooperación de la Justicia marroquí. Estas circunstancias pusieron al descubierto las dificultades operativas existentes, debidas fundamentalmente a la falta de interlocución. A pesar de la proximidad geográfica y de los avances diplomáticos, quedó patente que existía un gran distanciamiento en el ámbito judicial, fruto de la inacción y el desconocimiento mutuo.

Para afrontar esta situación se llevaron a cabo varios encuentros entre los entonces ministros de Justicia de España y Marruecos quienes, siguiendo el precedente francés, anunciaron en septiembre de 2004 la designación de magistrados de enlace, con la finalidad de facilitar el intercambio de información judicial entre los dos países y mejorar la colaboración en los trabajos de investigación de los delitos relacionados con el terrorismo y la delincuencia organizada. En aquel momento ya se señaló que la necesidad de una política de cooperación se hacía más patente tras los atentados del 11 de marzo.

Esta decisión formaba parte de una actuación más amplia que el gobierno español puso en marcha con rapidez, obligado por los dramáticos acontecimientos. La estrategia partía básicamente de la constatación de tres elementos: (1) la necesidad de establecer con Marruecos una línea rápida y eficaz para conseguir una cooperación judicial efectiva; (2) la existencia de una inequívoca voluntad política de colaboración del gobierno marroquí; y (3) el alto grado de desconocimiento de los sistemas jurídicos de ambos países por los actores de la cooperación, es decir, jueces y fiscales.

Se acordó entonces con el ministro de Justicia de Marruecos que le sería presentado por su homólogo español un plan de acción que contribuyera en general al fortalecimiento del proceso de modernización emprendido por la Justicia marroquí, pero que iría destinado específicamente a la mejora de la cooperación judicial internacional y de la asistencia jurídica a ciertos colectivos

vulnerables. Para elaborar este documento se constituyó en el seno del Ministerio de Justicia una comisión integrada por las distintas instituciones del sector público de la Justicia en España: Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado, Escuela Judicial y Centro de Estudios Jurídicos. Se incorporaron también a este grupo representantes de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de la fundación pública FIIAPP, ya que el plan de acción, una vez aprobado, se convertiría en un proyecto de cooperación al desarrollo, financiado por la AECID y gestionado por dicha fundación. También formaron parte de la comisión representantes de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Canarias, por su vecindad con Marruecos.

El plan de acción aprobado en el seno de dicha comisión se transformó finalmente en el “proyecto ADL”, que en árabe significa Justicia. Al frente de este proyecto se puso al magistrado de enlace, a quien se nombró también consejero de cooperación jurídica de la embajada de Rabat, con objeto de proporcionarle los medios que se consideraron necesarios, material e institucionalmente, para tomar contacto con los actores de la Justicia marroquí de los que depende la cooperación judicial internacional y poder trabajar conjuntamente con ellos, dado que iban a tener una activa participación en el desarrollo del proyecto.

La filosofía de esta estrategia era muy simple: para el éxito de la cooperación judicial se necesita crear un clima de confianza entre sus protagonistas y para alcanzarlo hace falta que los jueces y fiscales españoles y marroquíes conozcan las leyes y los sistemas judiciales del otro país, conozcan las lenguas, se conozcan personalmente, trabajen juntos y reflexionen en común. Esta fórmula bien llevada conduce al conocimiento, al entendimiento y a la posibilidad de que existan contactos directos entre las autoridades judiciales.

Durante la fase de ejecución del proyecto se llevaron a cabo numerosas estancias de jueces y fiscales en los respectivos países para conocer los sistemas jurídicos, se organizaron unos 40 cursos y seminarios conjuntos, trasfronterizos e internacionales, se constituyeron grupos de expertos sobre temas de interés común, se editaron publicaciones conjuntas, se concedieron más de 200 becas a jueces y funcionarios del Ministerio de Justicia para el aprendizaje del español y lenguaje jurídico, se tradujeron al árabe y al español textos legales básicos y jurisprudencia. Todo este cúmulo de actividades tenía como finalidad última que la cooperación judicial hispano-marroquí no solo recuperase el tiempo perdido, sino que se convirtiera en un modelo de referencia entre un país de la UE y un país árabe.

Ha sido el proyecto bilateral español más importante del sector Justicia en cuanto a presupuesto y acciones en el que, bajo la coordinación de los Ministerios de Justicia, han participado por primera vez todas las instituciones públicas del ámbito de la Justicia, tanto de España como de Marruecos, habiendo colaborado por el lado marroquí el Instituto Superior de la Magistratura y la Corte Suprema. Su presupuesto ha rondado los 3 millones de euros con un plazo de ejecución de cuatro años. Han sido beneficiarios unos 1.500 jueces y fiscales marroquíes y 100 mauritanos. Se han

conseguido importantes resultados, entre los que destaca la creación de la Red Marroquí de Cooperación Judicial Internacional, que es la primera que se constituye en un país árabe, y la Red de Centros de Formación Jurídica de España, Marruecos y Otros Países Árabes (Argelia, Libia y Kuwait).

### *En lo que respecta a la cooperación en el 11-M es de señalar que Marruecos cumplimentó un total de nueve comisiones rogatorias correspondientes a esa causa y que, en las tres ocasiones que se solicitó, se autorizó el desplazamiento de los jueces de instrucción de la Audiencia Nacional para estar presentes en su ejecución*

Las actividades de este programa han propiciado además las relaciones y la colaboración entre las institucionales participantes. Se suscribieron, por ejemplo, convenios entre los centros de formación jurídica de España y Marruecos y un protocolo de cooperación entre las fiscalías antiterroristas de la Corte de Apelación de Rabat y la Audiencia Nacional. Este último acuerdo inspiró el protocolo de colaboración tripartito que se firmó en Rabat en enero de 2007 entre las Fiscalías de Rabat, París y de la Audiencia Nacional para intercambiar informaciones operativas en asuntos concretos de terrorismo, al que se sumó también Bélgica una vez designó un magistrado de enlace en Marruecos, ya que la transmisión de esa información sensible en el marco de ese acuerdo se realiza a través de estos últimos.

#### *La cooperación en el proceso judicial del 11-M*

Tanto España como Marruecos disponen de órganos jurisdiccionales especializados de ámbito nacional con competencias exclusivas en delitos de terrorismo, que son la Audiencia Nacional y la Corte de Apelación de Rabat, respectivamente. Esta circunstancia favorece la cooperación judicial en este tipo de delitos, ya que su investigación y enjuiciamiento está centralizada y la información se concentra en un reducido grupo de jueces y fiscales, con alto grado de especialización y con conocimientos específicos en materia de cooperación judicial internacional.

En lo que respecta a la cooperación en el 11-M es de señalar que Marruecos cumplimentó un total de nueve comisiones rogatorias correspondientes a esa causa y que, en las tres ocasiones que se solicitó, se autorizó el desplazamiento de los jueces de instrucción de la Audiencia Nacional para estar presentes en su ejecución, hecho insólito hasta ese momento. Se han presentado por los jueces españoles cuatro denuncias oficiales para que procesados por el 11-M de nacionalidad marroquí y detenidos en su país fueran juzgados en Marruecos, ya que el convenio bilateral no permite la extradición de nacionales. Tres de ellos han sido condenados por la Corte de Apelación de Rabat a importantes penas de prisión y el cuarto está en prisión preventiva a la espera de juicio.

En sentido inverso, la cooperación de la Justicia española

ha sido absoluta: valga como ejemplo que uno de los condenados por el 11-M fue entregado temporalmente a Marruecos para que fuera juzgado por terrorismo. Una vez celebrado el juicio fue devuelto a España para cumplir la condena impuesta en nuestro país. El juez antiterrorista marroquí se ha desplazado en varias ocasiones a la Audiencia Nacional para la práctica de diligencias acordadas en comisiones rogatorias internacionales. Por otra parte, España es con diferencia el país del mundo que más extradiciones ha concedido a Marruecos por terrorismo.

La experiencia acumulada en el desarrollo de una cooperación operativa tan exigente como la antiterrorista, puso a prueba la eficacia de los convenios bilaterales. Aunque se demostraron bastante eficaces y se aprovecharon al máximo sus potencialidades, se detectaron algunos aspectos susceptibles de mejora, los cuales fueron abordándose en el marco de un proceso de revisión y negociación que culminó con la redacción de unos nuevos convenios de asistencia judicial en materia penal y de extradición, firmados el 24 de junio de 2009 en Rabat, por los ministros de Justicia (BOE, 2/X/2009).

### Conclusión

La cooperación judicial internacional ha adquirido una gran importancia estratégica a nivel mundial para la prevención, investigación y enjuiciamiento de la delincuencia transnacional, cuya forma más grave son los delitos de terrorismo. El sistema europeo, partiendo del respeto de los Derechos Humanos, ha conseguido desarrollar instrumentos y estructuras operativas pioneras en este ámbito, como la orden europea de detención, los equipos conjuntos de investigación dirigidos por jueces que controlan la actuación policial, el intercambio de magistrados de enlace, la Red Judicial Europea y Eurojust. España es uno de los Estados europeos con mayor experiencia en cooperación judicial antiterrorista. La Audiencia Nacional es de los órganos judiciales centrales especializados en la instrucción y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo más antiguos que existen y constituye un modelo de referencia para otros países.

Los atentados terroristas del 11-M, como ocurriera a escala global con los perpetrados el 11-S, hicieron aflorar las importantes carencias de la cooperación judicial hispano-marroquí y las dificultades de interlocución, pese a lo avanzado de las relaciones de colaboración en otros ámbitos. La constatación de esta realidad llevó a planificar una estrategia específica para construir una cooperación jurídica sólida y duradera. Se pusieron los medios técnicos necesarios, pero se intentó sobre todo crear un clima de confianza basado en el diálogo, el conocimiento y el respeto mutuo, desde el convencimiento de que la cooperación judicial, fundamentalmente por sus implicaciones de soberanía, no puede imponerse, hay que ganársela.

La colaboración entre España y Marruecos demuestra que en un ámbito tan sensible y complejo como el jurídico, con voluntad y buena planificación, se puede avanzar mucho y lograr buenos resultados. Sin embargo, no debe caerse en

la complacencia de creer que lo más difícil está hecho. Bien al contrario, la sostenibilidad es esencial y está necesitada de un trabajo continuo. Convendría no solo consolidar y mejorar los resultados alcanzados, sino también aprovechar estas enseñanzas para potenciar la presencia española en la región, extendiéndola a otros países del Magreb que nos es más próximo, como Argelia y Mauritania, dado que la lucha antiterrorista en España está experimentando un giro de norte a sur. El terrorismo doméstico de ETA tiende a remitir, mientras que la amenaza del terrorismo internacional de inspiración yihadista va en aumento, sobre todo desde que el Grupo Salafista por la Predicación y el Combate magrebí se integró en la estructura de al-Qaeda en 2006, pasando a denominarse Al Qaeda en la Tierra del Magreb Islámico (AQMI), el cual ha tomado el Sahel como zona de refugio, apoyo logístico y acción para atentar contra intereses occidentales. Precisamente en esta línea se inscribe la participación española en el programa de apoyo a la lucha antiterrorista en la región del Sahel, que comprende los países de Mauritania, Malí y Níger, en el marco del Instrumento de Estabilidad de la Comisión Europea. La presencia de España junto con Francia, a través de expertos policiales y judiciales, para contribuir a reforzar las capacidades que permitan hacer frente a estos desafíos en la zona no solo es útil, sino también muy bien valorada por las autoridades locales. Sin duda va a permitir además aprovechar otras experiencias y, sobre todo, mantener contactos y capacidad de influencia en una región en la que la amenaza terrorista se viene intensificando, especialmente por los vínculos de colaboración que se están estableciendo entre células terroristas y bandas armadas de delincuencia común.

**Ángel Llorente**

*Magistrado de enlace con Marruecos desde enero de 2005 hasta octubre de 2010*

### Tema

Tras la Cumbre de la UE-EEUU de 20 de noviembre es momento de analizar si ha servido para recomponer las supuestamente deterioradas relaciones transatlánticas.

### Resumen

La Cumbre de Lisboa entre EEUU y la UE ha levantado una serie de expectativas con respecto a la recuperación de una relación transatlántica que, conforme a las percepciones de académicos, medios de comunicación y líderes políticos, no pasa por su mejor momento. La atención del presidente Obama a las potencias emergentes, ejemplificadas en su reciente gira por Asia y las renacidas percepciones sobre la irrelevancia de Europa tras los rescates de Grecia e Irlanda y los problemas estructurales de la política internacional de la Unión tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, han contribuido a esta situación. Tras los acontecimientos de los días 19 y 20 cabe concluir que, una vez más, la atención otorgada a la Cumbre de la UE –en parte por la propia atención recibida en la Cumbre de la OTAN– no ha cumplido con las expectativas de los líderes europeos. Por todo ello, es posible afirmar que los problemas derivados de las percepciones en relación a la irrelevancia de Europa frente al ascenso de las potencias emergentes derivan más de la falta de voluntad política de los líderes y Estados que conforman la UE para solventar los problemas estructurales de su política internacional y no de supuestos datos empíricos que justifiquen su declive. Estos cambios deberían acometerse cuanto antes para adaptar la política internacional de la UE y su relevancia como actor global a un mundo más realista y competitivo.

### Análisis

#### Introducción

A la vista de los acontecimientos del último año, no parece que las relaciones transatlánticas pasen por su mejor momento: lo sucedido con la fallida cumbre de Madrid –precedida por las decepciones de Copenhague y el día posterior a la firma del Tratado START 3– ha hecho preguntarse a los líderes de la UE –como ha puesto de manifiesto Catherine Ashton en una comunicación reciente– si realmente la UE tiene tanta relevancia para EEUU. El anuncio de la Administración Obama en relación a la ausencia del presidente estadounidense tuvo un enorme efecto en la percepción sobre el estado de las relaciones transatlánticas. Pese a todo, la UE y EEUU han seguido colaborando en cuestiones geopolíticas de primer orden. Es conveniente, una vez celebrada la Cumbre de la UE-EEUU de 20 de noviembre, analizar si el citado encuentro ha servido para recomponer las supuestamente deterioradas relaciones transatlánticas.

## La recomposición de las relaciones transatlánticas: Obama y la UE en la Cumbre de Lisboa

*A la vista de los acontecimientos del último año, no parece que las relaciones transatlánticas pasen por su mejor momento: lo sucedido con la fallida cumbre de Madrid ha hecho preguntarse a los líderes de la UE si realmente la UE tiene tanta relevancia para EEUU.*

**Juan Tovar Ruiz**

### La política internacional de la Administración Obama de Praga a Lisboa

Es más que probable que el año 2010 no sea recordado como el año más fructífero en cuestiones de política internacional de la Administración Obama. Cuestiones centrales de carácter interno, como han sido la reforma sanitaria, la mala situación del mercado laboral en EEUU o las recientes elecciones legislativas –que tan mal resultado han tenido para el Partido Demócrata– han requerido su atención y su presencia en EEUU, presentando un perfil bajo en cuestiones internacionales durante este

*Es conveniente, una vez celebrada la Cumbre de la UE-EEUU de 20 de noviembre, analizar si el citado encuentro ha servido para recomponer las supuestamente deterioradas relaciones transatlánticas*

período, con las pocas pero importantes excepciones de la retirada estadounidense de Irak, el preocupante deterioro del conflicto afgano y las reuniones del G-20. La retirada de Irak y la entrega de las labores de asesoramiento y apoyo al Departamento de Estado –rompiendo con la mecánica de la Administración Bush y con el peso otorgado al menos experimentado Departamento de Defensa– ha sido

uno de los puntos fuertes del año 2010 en lo que respecta a la política internacional del presidente estadounidense. Aquella guerra que, en palabras del destacado periodista George Packer, acabó con las intervenciones humanitarias que se venían desarrollando desde los años 90, también arrasó con el optimismo de la literatura sobre la paz democrática de la década anterior –que se había enfocado en los beneficios de la democratización, tomando como modelo democracias consolidadas y no en las dificultades de cómo construirla– y afirmó la oposición de las potencias emergentes al universalismo de los principios europeos. A lo anterior se añade un coste de miles de vidas y miles de millones de dólares. No es por ello extraño que marcarse de forma clara la propia política exterior de la Administración Obama y permaneciese como objeto de debates académicos y políticos como el posible Vietnam de la pos-Guerra Fría –si es que Afganistán no le arrebatara ese privilegio–.

---

### *Los discursos y el largo viaje realizado por Asia llevan también a acentuar la destacada percepción de la predilección de la presente Administración por potenciar la relación con las potencias emergentes en detrimento de sus aliados europeos –y también de China como excepción destacada–*

---

Asimismo, el minusvalorado –en los medios europeos– pero enormemente importante anuncio realizado con ocasión de la retirada iraquí, que rechaza la construcción de nuevos protectorados internacionales en el exterior y promueve la construcción estatal dentro de las fronteras estadounidenses, o la anunciada preferencia de Obama por seleccionar y atacar objetivos concretos en el seno de la lucha antiterrorista antes que por desplegar grandes ejércitos –como dijo en su discurso del 23 de septiembre de 2010 ante la Asamblea General de la ONU– han brillado de manera singular y mostrado al Obama más realista y pragmático. Otras iniciativas de cierta relevancia, como la Estrategia de Seguridad Nacional de mayo de 2010 –de carácter ecléctico y orientación poco clara– han ido apareciendo, sin modificar demasiado la política internacional ya iniciada por el presidente Obama. Sin embargo, a finales de año los acontecimientos se han ido acelerando. Los crecientes desencuentros de la Administración norteamericana con China, los cambios políticos en Corea del Norte y, especialmente, su reciente gira por la región de Asia-Pacífico –en concreto, visitando a algunos de sus aliados más cercanos– han provocado que no se pueda mencionar la Cumbre de la UE y EEUU en Asia sin analizar su contraparte transpacífica o prestar atención a los recientes acontecimientos en la región.

A priori, si uno analiza los discursos lanzados por la Administración Obama en la India, Indonesia, Corea del Sur o Japón –para asistir al Foro Económico de Asia

Pacífico–, no verá grandes cambios respecto de los ya anunciados durante su primer año.<sup>1</sup> Siguen presentes las referencias a conflictos destacados como los de Irak y Afganistán, continúa manteniendo sus referencias a los tres grandes desafíos trasnacionales enunciados en el primer año –cambio climático, desnuclearización y regulaciones financieras– y muestra el mismo talante conciliador que le lleva a presentar su discurso indonesio como la continuación del famoso discurso de El Cairo. Sin embargo, los discursos y el largo viaje realizado por Asia llevan también a acentuar la destacada percepción de la predilección de la presente Administración por potenciar la relación con las potencias emergentes en detrimento de sus aliados europeos –y también de China como excepción destacada–. En el caso de la India, la potencia asiática es denominada por el presidente estadounidense como “la mayor democracia del mundo” e incluso ha apoyado públicamente una reforma del Consejo de Seguridad que dé cabida a la misma como miembro permanente, algo que no redundaría, necesariamente, en beneficio de los países europeos.

Con todo, parece racional pensar que el viaje de Obama, por mucho que pueda implicar una devoción por la región de Asia-Pacífico que entronque con la visión del presidente estadounidense, tendente a implementar una nueva relación con las potencias emergentes, también tiene motivos mucho más prosaicos e inmediatos relacionados con intereses estratégicos y vitales o con motivaciones de carácter económico. Uno de estos posibles motivos tiene que ver con el varapalo recibido en las elecciones legislativas de noviembre, motivado en buena medida por la mala situación económica estadounidense y la elevada cifra de paro, que llena las portadas y los debates en los medios del país norteamericano. En estas elecciones, la política exterior no ha sido ni de lejos, la principal protagonista. En este sentido, el viaje de Obama por Asia ha tenido un cariz económico fundamental, con la firma en la India de una veintena de contratos por más de 10.000 millones de dólares –a destacar aquellos de los que se va a beneficiar la industria aeronáutica– que pueden llevar a la creación de unos 50.000 empleos en EEUU. Estas cifras no son baladíes si tenemos en cuenta la situación de la economía estadounidense y el protagonismo creciente que le otorga Obama a la cuestión económica tanto en discursos como en su atención práctica.

Un segundo aspecto es la posibilidad de que Obama intente fortalecer los lazos con algunos de sus aliados asiáticos –con quienes no ha sido particularmente enérgico en algunas de sus políticas más polémicas como el apoyo indio al régimen birmano o a la antigua lucha de Indonesia contra la guerrilla separatista de Papúa, que ha llevado a algunos generales ante un tribunal militar por aplicar la tortura a sus prisioneros– frente a una China con la que mantiene crecientes divergencias a nivel económico –como se puso de manifiesto en la Cumbre del G-20 de Seúl, donde la medida unilateral de la Administración estadounidense tendente a aplicar una política monetaria expansiva ha levantado ampollas–, político y estratégico. Es probablemente exagerado sostener que la intención de Obama haya sido aplicar una política de contención del

crecimiento chino como la que reclama Mearsheimer,<sup>2</sup> pero no lo es sostener que Obama, impulsando la ambición de algunos de los rivales de China en la región, como es el caso de la India o Corea del Sur, pueda querer presionar al Estado asiático para que modifique algunas de las políticas que no se corresponden con los intereses estratégicos estadounidenses del momento.

En cualquier caso, parece prácticamente inevitable que a la hora de celebrarse la Cumbre de Lisboa, la atención que el presidente estadounidense ha dispensado a Asia –con el riesgo implícito del establecimiento de una “relación transpacífica”, como alternativa a la relación transatlántica– sea comparada con la que va a otorgar a la UE, que a su vez afronta otro tipo de problemas.

---

### *Los problemas de Europa: entre la crisis económica y la irrelevancia internacional*

Uno de los acontecimientos más importantes que se han dado en la UE en este último año ha sido la puesta en marcha del famoso Tratado de Lisboa, que establece el denominado Servicio de Acción Exterior y el nombramiento de Herman Van Rompuy como presidente del Consejo Europeo y Catherine Ashton como alta representante. El exceso de representación, las luchas internas por el nombramiento de los cargos del Servicio de Acción Exterior, las luchas entre instituciones –encabezada por el propio Parlamento Europeo– para alcanzar una mayor cuota de poder o la inexperiencia y escaso carisma de los nuevos cargos, se han unido a otros de los problemas estructurales que ya arrastraba la UE –ausencia de enfoque hacia el poder duro, desconfianza de su opinión pública al poder militar o a intervenir militarmente en otras regiones del mundo o el discurso moralista y utópico de sus líderes en política internacional– para alcanzar una nueva cima en las percepciones de la Academia y los políticos estadounidenses en relación a la renovada irrelevancia de Europa en un –supuesto– momento de ascenso de nuevas potencias.

Se han lanzado varias hipótesis en la Academia y los *think tanks* estadounidenses sobre esta renovada irrelevancia de Europa. La primera de ellas es la económica, protagonizada por los rescates económicos de varios Estados periféricos, como Grecia e Irlanda que, lejos de tener efectos meramente económicos, han influido en la percepción estadounidense del declive europeo y generarán políticas en consecuencia. Asimismo, han tenido un efecto no deseado, como es el cuestionamiento del propio liderazgo alemán y del euro como moneda. La perspectiva económica no es la única en la que se han basado los autores norteamericanos para criticar la deriva europea. La tesis de la “renacionalización” de la política exterior europea, enunciada por el profesor Charles A. Kupchan, pone énfasis en cuestiones de carácter político y social. Según ésta teoría, una variedad de factores que van desde el cambio generacional de los líderes europeos –que en la actualidad no habrían pasado por conflictos como la Segunda Guerra Mundial– hasta el hartazgo por una ampliación demasiado rápida y los factores económicos y políticos ya mencionados, habrían llevado a un debilitamiento de los lazos de solidaridad entre los

diferentes Estados, poniendo en peligro todo el proceso de integración regional y fragmentado la acción exterior de la UE, lo que provocaría consecuencias a nivel internacional, como un incremento de la carga estadounidense a la hora de hacer frente a diversos desafíos internacionales, como resultado no deseable de tal fenómeno.

---

### *Entre los grandes desafíos afrontados de manera conjunta por ambas entidades destaca con particular intensidad el conflicto de Afganistán –cuestión emblemática que afecta tanto a la Cumbre de la OTAN como a la de la UE–*

---

A esta situación general de Europa cabe añadir la creciente desconfianza de sus líderes –parece que la popularidad de Obama se mantiene elevada entre la población europea, en concreto sobre un 77%– hacia un presidente Obama que han percibido demasiado frío y distante, tras su ausencia de la Cumbre de Madrid y otras acciones ya mencionadas que han tendido a considerar desplantes. Asimismo, parecen haber percibido una pérdida de interés en el presidente estadounidense por las relaciones con Europa frente a sus esfuerzos por promover un nuevo entendimiento con las potencias emergentes, como ha sucedido en su reciente viaje a Asia o sucedió en la Cumbre de Copenhague. Pese a todos estos desencuentros que se han producido entre ambas orillas del Atlántico y al debate sobre la irrelevancia creciente de Europa, existen una serie de desafíos comunes que siguen siendo prioritarios para ambos y que continuarán requiriendo la atención de una colaboración transatlántica.

---

### *Uno de los acontecimientos más importantes que se han dado en la UE en este último año ha sido la puesta en marcha del famoso Tratado de Lisboa, que establece el denominado Servicio de Acción Exterior y el nombramiento de Herman Van Rompuy como presidente del Consejo Europeo y Catherine Ashton como alta representante*

---

#### *La agenda de la UE y EEUU en la Cumbre de Lisboa*

Entre los grandes desafíos afrontados de manera conjunta por ambas entidades destaca con particular intensidad el conflicto de Afganistán –cuestión emblemática que afecta tanto a la Cumbre de la OTAN como a la de la UE–. Una guerra calificada por el presidente Obama en su discurso del premio Nobel como una guerra

<sup>1</sup> J. Tovar (2010), “El enigma de la doctrina Obama: un año de política exterior norteamericana”, Documento de Trabajo n° 2/2010, Real Instituto Elcano, enero, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=elcanolecano\\_es/zonas\\_es/dt2-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=elcanolecano_es/zonas_es/dt2-2010).

<sup>2</sup> J.J. Mearsheimer (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton & Co., Nueva York, pp. 396-402.

de necesidad –una guerra realista motivada por intereses nacionales– pero que, tal y como puso de manifiesto Richard Haass, presidente del influyente Council on Foreign Relations y creador del concepto en un libro que comparaba la Guerra del Golfo con la de Irak –afirmando que la primera era un guerra de necesidad y la segunda una de elección o idealista–, la guerra de Afganistán fue inicialmente una guerra de necesidad pero se convirtió en una guerra idealista o utópica en algún momento inicial tras la asunción del poder por la Administración Obama. De hecho, y pese al anuncio de Obama en su discurso a la nación del 31 de agosto, realizado

---

*Si comparamos la atención mediática que la cumbre ha recibido, en comparación con la de la OTAN puede considerarse una especie de nota a pie de página y ello evidencia las carencias de la política internacional europea, los problemas estructurales que arrastra y la equivocación en sus percepciones*

---

con ocasión de la retirada de Irak –anunciando una estrategia parecida a medio plazo para Afganistán–, donde priorizó la construcción estatal interna –incrementando la prosperidad estadounidense o la eficiencia de sus instituciones– frente a la externa, europeos y norteamericanos han continuado invirtiendo considerables recursos económicos y humanos en el proceso de construcción estatal afgano. Es ésta una empresa de dudoso éxito y en la que se ha tendido a no reconocer el pesimismo imperante en la Academia sobre la exportación de la democracia tras el conflicto de Irak y a rechazar el hecho de que no sabemos cómo se construye una democracia y que, si lo supiéramos, en este momento no existe una voluntad política tendente a invertir los inmensos

---

*Es más que evidente que la Cumbre de Lisboa entre la UE y EEUU Unidos es una iniciativa europea –y de Obama– para restablecer los antiguos lazos que caracterizaron la citada relación hasta el final de la pos-Guerra Fría y sustituir la fallida Cumbre de Madrid*

---

recursos necesarios para ello. Parece que, como suele suceder, la paz democrática tendrá que esperar a tiempos mejores para su implantación. Pese a todos los esfuerzos realizados, cambios de estrategia o recursos invertidos la situación parece no mejorar. En cualquiera de los tres planos del proceso –económico, político o de seguridad– los avances son escasos, debiendo incluso afrontar las críticas del presidente Karzai –de legitimidad democrática dudosa pese a los comentarios de Rasmussen– por las operaciones

militares y los daños colaterales causados. Parece que solo una estrategia de vietnamización real –en referencia a la estrategia seguida por el presidente Nixon en Vietnam, para que los aliados mantuviesen la seguridad por su propios medios con asistencia estadounidense y que formó parte de la doctrina que lleva su nombre–, sobre la que los aliados parecen estar bastante de acuerdo a la vista de los resultados de la Cumbre de la OTAN, que no eternice nuestra presencia en un país donde no sabemos bien lo que hacemos –recordemos que al-Qaeda está presente en Somalia, Yemen, Pakistán y otros lugares– atenuará los enormes costes que está produciendo en una economía occidental en crisis. El conflicto de Afganistán ha quedado convertido no ya en un conflicto de elección, sino en una guerra simbólica. Un conflicto para mantener la credibilidad de Occidente y evitar que al-Qaeda reclame la victoria en el país que albergó a los terroristas que planearon el 11 de septiembre. Es de destacar que, con todo, el éxito o fracaso de los planes establecidos para Afganistán afectarán profundamente no solo a EEUU sino a la propia Europa y sus perspectivas de retirada de tropas para 2014.

Las negociaciones nucleares con Irán es otro de los temas geopolíticos que se han incluido en la agenda de la Cumbre entre la UE y EEUU, de cara a las negociaciones del grupo denominado 5+1 a celebrar en diciembre, tras la adopción de nuevas sanciones calificadas de “efectivas” por el secretario de Defensa Robert Gates. También la previsiblemente estancada situación del Próximo Oriente forma parte de la agenda. Es necesario, además, mencionar un conflicto de Irak que parece seguir siendo fuente de polémica y respecto del que el Parlamento Europeo, en su papel de portavoz de los planteamientos más utópicos de la política internacional desarrollados por la UE mientras busca un lugar de poder bajo el sol de las instituciones de Bruselas, ha solicitado a los representantes europeos que se trate la investigación de las revelaciones de Wikileaks –la conocida página de Internet que ha dado a conocer en los últimos meses numerosos documentos clasificados sobre las guerras de Afganistán e Irak– en relación a las operaciones sobre el terreno –la mayoría previamente conocidas– reflejadas en los documentos revelados y las acusaciones de tortura, sobre los que se han dicho en los medios bastantes tonterías. Asimismo, la lucha antiterrorista que también ha producido quejas estadounidenses en determinados casos, con ocasión del pago de rescates por parte de países europeos en regiones como el Sahel o la lucha contra la piratería en Somalia –donde la UE tiene un importante papel– han sido objeto de tratamiento.

Haití es otro de los casos en los que tanto EEUU como la UE tienen ciertos intereses comunes y en el que la UE ha gastado unos 1.600 millones de dólares. Al mismo tiempo, es uno de los primeros ejemplos en los que la visibilidad de la UE a nivel internacional ha sido mayor que la de sus Estados miembros. Sin embargo, es también otra de las grandes historias de fracaso de la pos-Guerra Fría, uno de los ejemplos más claros del fallo de las políticas de expansión de la democracia y de los procesos de state-building puestos en marcha en aquel momento, que confirma las aseveraciones

más pesimistas de la literatura de la democratización tras la Guerra de Irak. Los intentos de establecer una democracia en el país caribeño no parecen haber traído la paz, prosperidad ni estabilidad que el optimismo de los 90 preconizaba, provocando la frustración en una población desengañada frente a las promesas de Occidente y, lo que es peor, no se vislumbra ninguna solución a medio plazo, más allá de la retirada.

No todos los temas a debatir en la agenda de la cumbre con la UE son cuestiones de seguridad tradicional o humana –por mucho que sean las más apreciadas por el país norteamericano–. El polémico acuerdo SWIFT de cesión de datos y la política monetaria expansiva –para la que muchos medios han utilizado la expresión del “sálvese quien pueda” que sirve, paradójicamente, en la literatura de relaciones internacionales para describir al realismo político más descarnado– que tantas suspicacias despertó en Seúl y tantas acusaciones de “egoísmo” le han valido, son cuestiones de esencial relevancia a tratar en la Cumbre del 20 de noviembre precisamente por las divergencias que producen entre ambas orillas del Atlántico.

---

*La Cumbre de Lisboa y su papel en la recomposición de las Relaciones Transatlánticas*

Es más que evidente que la Cumbre de Lisboa entre la UE y EEUU Unidos es una iniciativa europea –y no del presidente Obama– para restablecer los antiguos lazos que caracterizaron la citada relación hasta el final de la pos-Guerra Fría y sustituir la fallida Cumbre de Madrid. A la vista de los hechos ya dados a conocer, ¿ha servido para el propósito para el que fue convocada? Como siempre, el resultado no puede definirse sino como agríndice. Pese a las buenas intenciones y a los augurios supuestamente positivos que se dieron antes de la misma, la escasez de la duración de la misma –unas tres horas– y el planteamiento de algunos temas, que desde la óptica estadounidense son de segundo orden –cuestiones económicas, adopción de medidas contra el ciberterrorismo, etc.– que podrían ser perfectamente tratadas en una reunión de funcionarios de segundo orden, dan una idea de las enormes limitaciones de la reunión –algo que, por otra parte, era previsible–. Si comparamos la atención mediática que la citada cumbre ha recibido, en comparación con la de la OTAN –que, en lo que respecta a la retirada de Afganistán o a las relaciones con Rusia parece haber supuesto, si se me permite la licencia, una victoria del pragmatismo sobre la ideología– puede considerarse una especie de nota a pie de página y ello evidencia, una vez más, las graves carencias de la política internacional europea, los enormes problemas estructurales que arrastra y la grave equivocación en sus percepciones.

Esta equivocación se centra en que la falta de atención de Obama a la UE es fruto exclusivo de la prioridad otorgada a las potencias emergentes y a la región de Asia-Pacífico, pero hay una cuestión de mayor relevancia. En tanto que los europeos solemos identificar el concepto Europa con la UE, en el caso estadounidense no es necesariamente así. En 2009 expuse que el discurso electoral de Obama priorizaba las relaciones bilaterales con sus socios a través de la OTAN,

en tanto que la UE era mencionada en referencia al cambio climático. Esto no quiere decir que Europa –y los Estados que la componen– no sean relevantes para EEUU, sino que para EEUU es tan europea la OTAN, en la que trata a sus socios bilateralmente en cuestiones que para ellos son de primer orden, como la UE, con la que suele tratar temas más prosaicos a un nivel distinto. No cabe duda de que las declaraciones de Obama en su discurso o a través de su Estrategia de Seguridad Nacional, diciendo que a EEUU le interesa una UE fuerte son sinceras, pero una UE fuerte implica una UE que defienda sus intereses, sea autónoma en cuestiones de seguridad –máxime en circunstancias de crisis– y apueste por el poder duro y el pensamiento estratégico y no por las políticas de principios como sistema.

---

*Convendría que la UE cambiase su posicionamiento respecto del discurso utópico o de principios que sostiene para guiar su acción exterior y acometiese la eternamente esperada apuesta por el poder duro*

---

Es evidente que esta no es la UE que existe en la actualidad.

Es, hasta cierto punto interesante observar algunas de las declaraciones recogidas en los medios de los principales actores de la Cumbre. Las declaraciones de Durão Barroso, haciendo de la necesidad virtud, cuando comenta como hecho positivo la naturaleza dialéctica de la reunión frente a los discursos del día anterior o la fina ironía de Obama cuando plantea que “no ha sido tan emocionante como otras cumbres porque estábamos de acuerdo en todo” dice muchas cosas de la situación. La Cumbre ha servido para que Obama se encontrase con Van Rompuy por primera vez, pero ha vuelto a poner de manifiesto las graves carencias estructurales de la política exterior de la UE, carencias que derivan más de la falta de voluntad política de los actores implicados que del declinismo o de supuestos datos empíricos en lo que respecta al aminoramiento de la relevancia global de Europa.

---

*Conclusiones: el nuevo y antiguo mundo realista de las potencias emergentes*

A determinados autores –entre ellos Timothy Garton Ash– les encanta hablar de nuevas y antiguas potencias emergentes sobre la base de la relevancia histórica que les otorga cierto sector de la historiografía –con el que discrepo– en relación a la importancia que, supuestamente, tuvieron estos Estados hasta el siglo XVIII. Si esto es así y los equilibrios de poder realmente están cambiando –lo cual es debatible y cuestionable a corto plazo– habrá que tener en cuenta la reaparición de un nuevo y antiguo mundo realista, asentado sobre la base de la competición entre actores por cuestiones de seguridad, poder o intereses económicos siendo el mundo idealista de la pos-Guerra Fría un paréntesis o una transición en la historia de la humanidad entre la Guerra Fría y una etapa diferente.

Parece, por tanto, que la aproximación y la estrategia de engagement con las potencias emergentes puede no ser tan fructífera como la Administración Obama podría llegar a pensar en un principio y que Europa no sea tan irrelevante como algunos autores piensan.

### *La relevancia global como actor de la UE no dependerá de lo que los estadounidenses dictaminen sobre la importancia o no de Europa en el mundo del futuro o del surgimiento de una serie de potencias emergentes, sino de las decisiones que los europeos tomen para ganarse ese puesto de cara al futuro*

Consecuentemente, un mundo en el que los equilibrios de poder hubiesen cambiado hasta ese punto, no redundaría necesariamente en beneficio del orden liberal establecido en la pos-Guerra Fría sobre la base de los derechos humanos y la democracia. De hecho, su cuestionamiento –asentado sobre la bases de las equivocadas políticas idealistas de la pos-Guerra Fría– ha sido una constante en el discurso de las potencias emergentes, no necesariamente favorables a realizar políticas de promoción de estos valores. Si EEUU quisiese obtener aliados que compartiesen sus valores –lo que no equivale a realizar una política exterior moralista o de principios–, ¿dónde los va a encontrar?, ¿en el Brasil que considera a los disidentes cubanos delincuentes comunes?, ¿en la India que aún posee graves deficiencias democráticas, pese a las declaraciones de Obama, y apoya al régimen birmano?, ¿en las autoritarias Rusia o China? Parece que, como el propio Obama parece haber reconocido en una entrevista reciente, el aliado que comparte estos valores es Europa. Esto no quiere decir que no haya que tener la mejor relación posible con estas potencias y no aprender las lecciones de la pos-Guerra Fría sobre los efectos contraproducentes de convertir la utopía en la guía de una política internacional, pero sí que significa que la realidad impone límites a lo que un líder puede o quiere hacer. La existencia de una diversidad de regímenes políticos de diverso tipo y con valores distintos o contrapuestos a los nuestros, pese a las afirmaciones de los académicos de los años 90 es, como sostiene John Gray, algo con lo que vamos a tener que vivir durante bastante tiempo.

Sí, como dice la Estrategia de Seguridad Nacional de mayo de 2010, Europa sigue siendo la piedra de toque de las relaciones de EEUU con el mundo, el futuro de las relaciones transatlánticas está más que asegurado. Pero no es posible pensar que esta relación se mantenga sin cambios o que la Administración Obama, que además posee una pulsión realista enormemente fuerte, no otorgue una creciente relevancia a sus relaciones con Asia-Pacífico como algo inevitable. Las relaciones transatlánticas seguirán siendo necesarias y su desaparición implicaría nefastas consecuencias para ambas orillas. Pero también debe cambiar para adaptarse a nuevos tiempos, en los que

los objetivos de una política internacional no serán tanto la promoción de los derechos humanos o la democracia, como la competición por los recursos, la seguridad o el poder en un mundo más realista. En este sentido, la UE –al igual que EEUU– debería primar la consecución de intereses estratégicos o vitales de forma prudente frente a la promoción de valores o ideales, respecto de lo que siempre puede ser una fuente de inspiración para un público que será –a priori– menos receptivo a estos principios que en el pasado. Pero esta inspiración, como bien sostiene el propio Obama, debería venir de Jefferson y no de Wilson; se debe, por tanto, predicar con el ejemplo y no tratar de hacer “el mundo seguro para la democracia”. Debemos recordar la importancia de tener principios pero sin permitir que estos nos cieguen.

No son buenos tiempos para anunciar gastos en operaciones exteriores o en política internacional con un Occidente que atraviesa una profunda crisis económica –que, paradójicamente, podría convertirse en una oportunidad para el protagonismo de la UE, con unos Estados que recortan gasto en cuestiones de defensa o política exterior–. Sin embargo, una vez se hayan superado las dificultades actuales convendría que la UE cambiase su posicionamiento respecto del discurso utópico o de principios que sostiene para guiar su acción exterior y acometiese la eternamente esperada apuesta por el poder duro, a efectos de poder dejar de depender en cuestiones de seguridad de EEUU y, al mismo tiempo, fortalecer la relación transatlántica.

#### **Conclusión**

Si de la Cumbre de Lisboa se esperaban grandes cambios, que pudiesen reforzar e impulsar las relaciones transatlánticas, el resultado es indubitablemente ambiguo. La buena voluntad, por sí misma, no ayudará a reflotar una relación crecientemente fracturada por diversas percepciones –reales o no– que han llevado a su cuestionamiento práctico. EEUU es consciente de que seguirá necesitando a Europa; cuestión diferente es que cuando hacen referencia a Europa no se refieren solo a la UE sino también a la OTAN. Los líderes europeos deberían ser conscientes, al respecto, de que si la UE enfocase las cuestiones de seguridad internacional también desde esa perspectiva, podría sustituir a la OTAN en la lista de prioridades estadounidenses y actuar como un actor internacional de primer orden y pleno derecho en el mundo que se aproxima. Un acuerdo de asociación entre la UE y la OTAN –muy necesario dadas las operaciones que la primera ya está poniendo en marcha– podría ser el primer paso para conseguirlo. Si realmente los líderes de la UE quieren reforzar esta relación, deberían poner fin a las deficiencias estructurales de la Unión en su política exterior –discurso utópico, políticas de principios, pensamiento estratégico aún embrionario, falta de enfoque en el poder duro, etc.–. Estas deficiencias no vienen derivadas de unos datos empíricos sobre el declive europeo sino de la falta de voluntad política de Estados y líderes para acometerlas. La relevancia global como actor de la UE no dependerá de lo

que los estadounidenses dictaminen sobre la importancia o no de Europa en el mundo del futuro o del surgimiento de una serie de potencias emergentes, sino de las decisiones que los europeos tomen para ganarse ese puesto de cara al futuro.

La comunicación de 17 de diciembre de Catherine Ashton, reconociendo la percepción de los líderes europeos en lo que respecta a la pérdida de relevancia estratégica de la Unión Europea para Estados Unidos; da una idea de la urgencia existente para realizar las reformas necesarias que la UE necesita en su política exterior y de seguridad común. Una reforma que debe ir más allá de la organización de Cumbres con China o la India y centrarse en los aspectos más débiles de su acción exterior, ya mencionados. La consecución de la “digna independencia” a la que se refiere Ashton, es inseparable del desarrollo de las propuestas mencionadas y del fin del seguidismo existente respecto de Estados Unidos en cuestiones de seguridad internacional. Pese a todo, Ashton reconoce el interés que tiene la Unión Europea para afrontar desafíos novedosos como el ciberterrorismo y el hecho de que reconozca la disponibilidad de recursos de la UE para poder desarrollar esta acción exterior, poniendo de manifiesto nuevamente que el problema es de voluntad política y no de falta de capacidad para conseguirlo. No deja de ser irónico cuando se observa la filtración de WikiLeaks, en relación a los papeles del Departamento de Estado –que algunos medios han considerado una prueba del desapego de Obama hacia la UE–, el hecho de que Sarah Palin haya invocado precisamente a la UE como el actor que debería colaborar con EEUU a la hora de cerrar la web que está detrás de las filtraciones que EEUU ha sido incapaz de evitar. Es un ejemplo más, en un asunto grave pero de ejecución prosaica, de lo que la UE puede suponer para EEUU y de que pese a todas sus limitaciones, todavía sigue siendo necesaria para ellos a la hora de lidiar con aquellos problemas que son comunes a ambos.

**Juan Tovar Ruiz**

*Investigador en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid*

# Serbia: perspectivas y ventajas de una política exterior pluralista

*La política exterior serbia de inicios del siglo XXI tendría que tener una nueva orientación, más allá del consabido aislacionismo nacionalista, pero esta orientación no llegó inmediatamente después de la caída de Milosevic hace 10 años, sino a partir de las elecciones presidenciales de enero de 2008.*

**Antonio R. Rubio Plo**

## Tema

La candidatura a la UE es prioridad estratégica de la política exterior de Serbia, pero no es una opción exclusiva ni excluyente. En contraste con el aislacionismo y unilateralismo de tiempos pasados, la activa diplomacia serbia concentra también sus esfuerzos en Rusia, China, EEUU y el movimiento de países no alineados.

## Resumen

La diplomacia de Belgrado no se centra únicamente en la candidatura a la UE o en su negativa a reconocer la independencia de Kosovo. En ese escenario cambiante que es el mundo globalizado, Serbia está desarrollando una política exterior equilibrada y pluralista. No tiene que elegir, por ejemplo, entre Rusia y Europa, aunque las relaciones económicas con Moscú son de mayor consistencia que el recuerdo de los vínculos históricos y culturales. Por el contrario, la asociación estratégica entre Serbia y China está llamada a adquirir mayor fuerza, teniendo en cuenta que una de las puertas de entrada de los chinos a Europa están siendo los Balcanes. Respecto a la relación con EEUU, las diferencias sobre Kosovo están siendo obviadas por la creciente importancia de los lazos económicos y la percepción de Washington de que Serbia es indispensable para la estabilidad de los Balcanes. Por último, el interés de la diplomacia serbia por el foro de los no alineados no obedece a una nostalgia de tiempos pasados sino a la oportunidad representada para ampliar relaciones bilaterales en una época marcada por el despertar político global.

## Análisis

La política exterior puede ser un elemento clave en la modernización de un país necesitado de tecnología e inversiones y, a la vez, un instrumento para ganar prestigio ante una opinión pública con recuerdos de mejores tiempos pasados y que no añora los días en que la Serbia de Milosevic era considerado como un paria por la comunidad internacional. La respuesta de aquel régimen mezclaba lo peregrino con lo orgulloso: preconizaba una confederación con Rusia y Bielorrusia, o jugaba a la retórica antiimperialista por medio de Irán, Irak, Libia, Corea del Norte o Cuba. Este tipo de política exterior llevaba a un régimen nacionalista radical al aislamiento, y hacía de Serbia un elemento extraño en los Balcanes Occidentales, destinados por la UE desde 1999 a formar parte del proyecto de integración europea para alcanzar su definitiva estabilidad. Aquella política exterior unidireccional no era, desde luego, lo más adecuado en un mundo cada vez más complejo en actores y en continua transformación.

### Una política exterior pluralista

Vivimos tiempos en que las relaciones internacionales resultan cada vez más impredecibles, con el añadido de que el flujo de información es continuo y hay que tomar decisiones constantemente, en las que no hay que olvidar el impacto de la opinión pública. Por muy ambiciosa e inteligente que sea una política exterior, su éxito no será pleno si no logra conectar con los ciudadanos, algo que sí ha conseguido el ministro de Asuntos Exteriores, Vuk Jeremic, que se ha convertido en uno de los políticos más populares de Serbia. Salvando las distancias, Jeremic ha intentado enlazar su gestión con la época dorada de la diplomacia serbia, cuando Koca Popovic era ministro de Asuntos Exteriores de Tito y se convirtió en uno de los artífices de la estrategia de encaminar a la entonces Yugoslavia al movimiento de los países no alineados, lo que dio al país una proyección internacional desconocida hasta entonces. El resultado ha sido una política exterior pluralista o de equilibrio, que no descuida la integración europea, aunque sin renunciar a relaciones estratégicas con Rusia, China, EEUU o el foro de los no alineados. No faltará quien la tache de una política exterior de corte retórico o de poca sustancia, incompatible con la proclamada vocación europea de Serbia, pero eso sería confundir Europa con una meta de llegada en vez de con un punto de partida, capaz de ofrecer grandes oportunidades a sus Estados miembros. Quizá sea la política más realista en estos tiempos, pues como recordaba Jeremic en un discurso en la Academia Diplomática Koca Popovic, en septiembre de 2009, la historia nos enseña que el futuro es incierto, los aliados imperfectos y que no hay única causa que excluya a todas las demás.

En cualquier caso, la política exterior serbia de inicios del siglo XXI tendría que tener una nueva orientación, más allá del consabido aislacionismo nacionalista, pero esta orientación no llegó inmediatamente después de la caída de Milosevic hace 10 años, sino a partir de las elecciones

presidenciales de enero de 2008, ganadas por el pro-europeo Boris Tadic, y las elecciones parlamentarias de mayo del mismo año, en las que venció el bloque Por una Serbia Europea, encabezado por el partido demócrata del presidente Tadic, que sería apoyado por partidos minoritarios como el liberal democrático y los representantes de minorías étnicas, para poder formar gobierno. La posición del gobierno sería reforzada con los cambios de orientación en partidos rivales como el partido socialista, en su día identificado con Milosevic, y el partido radical, que cambió su denominación por la de partido progresista, y que empezaron a afirmar que aceptaban la integración europea de Serbia. Estas transformaciones en el panorama político favorecieron la actual política exterior de opciones pluralistas.

### Una política exterior de gestos en el camino hacia Europa

Una buena noticia para Serbia, y una recompensa para su activa política exterior, ha sido la vía libre dada por el Consejo Europeo para su adhesión a la UE, casi un año después de presentar su candidatura. No han faltado, sin embargo, las reticencias holandesas, pues Belgrado ha de entregar al Tribunal Penal para la antigua Yugoslavia al general Mladic, considerado responsable de la matanza de Srebrenica. Sin duda, ha ayudado bastante la resolución de la Asamblea Nacional Serbia sobre Srebrenica y, sobre todo, el viaje de Tadic a la localidad bosnia en julio pasado en el decimoquinto aniversario de los hechos, un gesto que se asemeja al de la visita del presidente serbio a Croacia, en este mes de noviembre, con su presencia en Vukovar en recuerdo del asedio y masacre de la población por los paramilitares serbios y el ejército yugoslavo. La flexibilidad de la UE hacia Serbia es una contribución más a la estabilidad en los Balcanes Occidentales, aunque no menos decisiva ha sido la reciente actitud de Belgrado sobre el contencioso de Kosovo, que significará la apertura de conversaciones directas entre serbios y albanos-kosovares, sin que esto implique, ni siquiera como condición en el camino hacia Europa, que Belgrado tenga que reconocer la independencia de Kosovo. De hecho, la resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el pasado 9 de septiembre va en la dirección práctica de trabajar sobre el terreno, en estrecha colaboración con la organización universal y la UE, para resolver asuntos prácticos en Kosovo que beneficien a todos los habitantes del territorio y, en particular, a las minorías serbias. Es una forma de compartimentar el tema de Kosovo sin que Serbia renuncie a sus pretensiones de soberanía. Este pragmatismo tiene también su complementariedad en el acercamiento de Serbia a Albania, escenificado en marzo de 2010 en la visita a Belgrado del ministro albanés de Asuntos Exteriores, Ilir Meta, y que continuará con un próximo viaje del presidente Tadic a Tirana.

### Serbia y Rusia: cuando los vínculos económicos superan a los políticos

Si el destino de Serbia era la integración europea, cabría suponer que la presencia rusa en la región se vería seriamente disminuida. Esto finalmente no ha sucedido porque Moscú, por encima de los aspectos políticos y militares, la ha dotado de sólidas bases económicas, sobre todo en el campo de la energía. En diciembre de 2008 Gazprom firmó un acuerdo con Serbia que le otorgaba una participación mayoritaria en NIS, la compañía petrolífera estatal serbia. El gasoducto South Stream pasaría por territorio serbio y se concederían a Gazprom facilidades para inversiones destinadas al almacenamiento de gas. El acuerdo consagraba la dependencia energética de Serbia de los suministros rusos, algo que se vería confirmado por la visita de Medvedev a Belgrado en octubre de 2009, cuando

*Si el destino de Serbia era la integración europea, cabría suponer que la presencia rusa en la región se vería seriamente disminuida. Esto finalmente no ha sucedido porque Moscú, por encima de los aspectos políticos y militares, la ha dotado de sólidas bases económicas*

también se especuló sobre un préstamo ruso de unos 1.500 millones de dólares, capaz de ser utilizado para reducir el déficit presupuestario serbio, y que finalmente se concretó con la firma de un acuerdo en abril de 2010 y que supuso una primera entrega de 200 millones de dólares. Estos vínculos económicos son más decisivos que las habituales apelaciones a la hermandad eslava y ortodoxa. Por mucho que en algunos discursos se escuchen referencias a estos mitos culturales, la Rusia actual no ha pretendido hacer de Serbia un aliado preferente en los Balcanes, una especie de “cabeza de puente” en medio de miembros actuales y futuros de la UE y la OTAN. Su diplomacia del gas le lleva a negociar al mismo tiempo con otros países de la ex Yugoslavia y, en general, del antiguo bloque militar soviético. Además, el apoyo ruso a las posiciones serbias sobre Kosovo ha demostrado con el tiempo sus limitaciones, sobre todo desde que el principio de integridad territorial de los Estados, aducido hasta la saciedad en el caso de Kosovo, no lo ha aplicado Moscú en la misma medida a Georgia respecto de la secesión de Abjasia y Osetia del Sur. Serbia no será campo de batalla entre Oriente y Occidente, no tiene que elegir entre Rusia y Europa, pues Rusia ha apoyado públicamente la candidatura de Belgrado a la UE, mas es dudoso que pueda ser puente entre Rusia y Europa. En primer lugar, la expansión de la UE y de la OTAN ha llegado a las fronteras de Rusia. En segundo lugar, Moscú prefiere en Europa los entendimientos bilaterales, que tan buenos resultados le han dado, a una supuesta política mediación, y esto es válido para los miembros de la Unión y para los países balcánicos occidentales. ¿No es un puente, en la práctica, la propia Alemania, conforme a su tradición e intereses históricos?

Y es que la cooperación ruso-serbia tiene una escasa enjundia política, si no está construida sobre fundamentos económicos. Por ejemplo, se ha llegado a decir que Rusia buscaba en Serbia un aliado en su propuesta de un nuevo tratado de seguridad europea. Mas esta iniciativa del presidente Medvedev, que la OSCE trató de enmarcar en el Proceso de Corfú, sigue sin tener unos perfiles claramente definidos. Los aliados occidentales insisten en que la vía del diálogo puede servir para alcanzar resultados concretos, fruto del consenso, pero el diálogo resulta muy difícil cuando los interlocutores hablan lenguajes distintos, sobre todo si uno de ellos tiene una visión más tradicional de la seguridad, en la que cuenta, ante todo, la dimensión político-militar. A aquellos países europeos que no han olvidado el conflicto de Georgia en el verano de 2008 no les entusiasman esta clase de propuestas rusas. ¿A quién podría realmente Serbia persuadir de las virtudes de la iniciativa rusa? Para empezar, no se ha comprometido expresamente con ella y sólo ha afirmado su receptividad ante la propuesta. Por lo demás, una gran mayoría de los Estados participantes en la OSCE no querrían otras modificaciones en el marco de la seguridad europea que el reforzamiento de la capacidad de prevención de conflictos de la organización, un objetivo de estrecho alcance para una Rusia que quiere realzar su papel indispensable en la seguridad en Europa.

---

### *la visita a Belgrado de Hilary Clinton el 13 de octubre de 2010 ha marcado las mejores perspectivas para la relación bilateral, en las que las partes han procurado aparcarse las discrepancias que les separan en Kosovo*

---

¿Y qué decir de la cooperación militar entre Rusia y Serbia? ¿Puede existir más allá de la cooperación técnica, que sigue siendo necesaria en una Serbia que adquirió, en su momento, armamento y equipos rusos y soviéticos?

#### *La asociación estratégica entre Serbia y China*

Por el contrario, la relación entre Serbia y China ha sido elevada en 2009 a la categoría de asociación estratégica, sin tener que apelar a consideraciones históricas y culturales. De la declaración conjunta que estableció la asociación se desprende que las relaciones se basan, ante todo, en el pragmatismo, aunque éste sea de diferente índole al que unió a las diplomacias de Tito y Mao, y que, en ningún caso, los distintos sistemas políticos serán un obstáculo para el desarrollo de las relaciones interestatales. Les une, por supuesto, la defensa de la integridad territorial de los Estados, que lleva a Serbia a oponerse a la independencia de Taiwán, aunque el meollo sustancial de la relación es la cooperación económica y comercial, con la consecuencia de la creación de empresas mixtas para desarrollar infraestructuras en Serbia y el establecimiento de proyectos en las áreas de las comunicaciones, industria petroquímica, energía y nuevas tecnologías. En realidad, el

interés de China por Serbia se hace extensivo a toda la región de los Balcanes, puerta de entrada al mercado europeo, pues el objetivo de la diplomacia china es persuadir a países del área como Grecia, Macedonia, Croacia, Serbia, Rumanía y Bulgaria que, en tiempos de crisis, las inversiones chinas no desprecian las oportunidades que los desconfiados inversores europeos no se atreven a afrontar.

Cabe añadir que Serbia también quiere desarrollar la asociación estratégica con China en el ámbito defensivo. Dragan Sutanovac, ministro serbio de Defensa, manifestó en agosto pasado su interés en ampliar la cooperación en entrenamiento militar, intercambio de oficiales y operaciones de mantenimiento de la paz, pues ambos países están presentes en el Líbano y en la lucha contra el crimen organizado.

#### *Serbia-EEUU: una relación indispensable para los Balcanes*

La relación entre Serbia y EEUU muestra cómo un enemigo puede transformarse en un “aliado”. La OTAN bombardeó el país en 1999 y no menos doloroso resultó que los norteamericanos apoyaron decididamente a los albanos-kosovares en su camino hacia la independencia. Sin embargo, la resolución del parlamento serbio que, en diciembre de 2007, proclamó la neutralidad militar del país no ha resultado incompatible con la cooperación con EEUU, pues ésta forma parte de los pilares fundamentales de la política exterior serbia, junto con la UE, Rusia y China. Por tanto, la diplomacia de equilibrio de Belgrado ha buscado el acercamiento a Washington, y aunque retiró a su embajador en febrero de 2008 tras el reconocimiento norteamericano de la independencia de Kosovo, el diplomático volvió a su puesto en octubre del mismo año. La visita del vicepresidente Biden a Belgrado en mayo de 2009 fue un hito importante en la distensión de las relaciones entre los dos países. Es significativo que Biden señalara que EEUU no esperaba que Serbia reconociese a Kosovo, pero deseaba que los serbios cooperasen con EEUU, la UE y otros actores internacionales en “la búsqueda de soluciones pragmáticas que mejoraran la vida de todo el pueblo de Kosovo”, lo que incluye a la minoría serbia, algo que es prioritario para Belgrado. La mejora de la cooperación entre Serbia y sus vecinos es algo también valorado por Washington, así como un mayor esfuerzo en la detención de Mladic y Hadzic, reclamados por el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia.

Por último, la visita a Belgrado de Hilary Clinton el 13 de octubre de 2010 ha marcado las mejores perspectivas para la relación bilateral, en las que las partes han procurado aparcarse las discrepancias que les separan en Kosovo. Washington considera a Serbia como un país indispensable para la estabilidad de los Balcanes y se siente satisfecha ante las perspectivas de un diálogo directo entre Serbia y Kosovo. Por lo demás, la cooperación económica entre los dos países es importante y se cifran en unos 1.600 millones de dólares las inversiones norteamericanas en Serbia. Además, habrá que valorar que Belgrado necesitará el apoyo de EEUU para hacer efectiva su candidatura a la OMC.

#### *Serbia y el movimiento de países no alineados: una oportunidad en el mundo del despertar político global*

El foro de países no alineados nació como contraposición a un mundo marcado por las dos superpotencias de la Guerra Fría, en la que las relaciones internacionales parecían monopolizadas por la estrategia del Este frente al Oeste y viceversa. El foro era una forma de que los países recientemente accedidos a la independencia cerraran filas y elevarán la voz ante los problemas de la dependencia exterior y el subdesarrollo, lo que no era incompatible con el que, en los aspectos políticos e ideológicos, los llamados países no alineados no disimularan sus preferencias por Washington o Moscú, y en algunos casos jugaran a dos bazas. El final de la Guerra Fría dejó desfasado dicho escenario, si bien no dejó obsoleto uno de los fundamentos del movimiento no alineado: el nacionalismo soberanista, propio de pueblos que accedieron a la independencia o de aquellos que fueron marginados por un Occidente que llegó a ser centro del mundo. En dicho sentido, los principios de la Conferencia de Bandung, que dan primacía en las relaciones internacionales a la igualdad soberana de los Estados y de los derechos que le son inherentes, están hoy más reafirmados que nunca, independientemente de que esos Estados tengan o no un sistema político democrático. De ahí las dudas que pueden plantearse sobre las posibilidades de cualquier tipo de concertación eficaz entre regímenes democráticos, occidentales y no occidentales, para hacer frente a regímenes tiránicos, por mucho que éstos últimos pudieran ser percibidos como una amenaza para la paz mundial o de su región. Es sabido que la llamada democratización de las relaciones internacionales, cuyo principal dogma es la igualdad entre Estados soberanos, no guarda necesariamente relación con el respeto por unos derechos humanos de alcance universal. Todo esto puede relacionarse con el “despertar político global”, al que se ha referido en los últimos años el estratega Zbigniew Brzezinski, y que, en mayo pasado, subrayaba en Montreal que, por primera vez en la Historia, la humanidad está políticamente despierta.

Desde esta óptica de apoteosis del nacionalismo soberanista, el foro de los no alineados sigue encontrado su razón de ser. En consecuencia, es comprensible que un país como Serbia, caracterizado históricamente por la afirmación de su soberanía e independencia y que ha sufrido pérdidas territoriales, haya querido encontrar su lugar en este foro, y al que pertenece una gran mayoría de países que no reconocieron la independencia de Kosovo. Quienes fundamentan su política exterior en la soberanía e integridad territorial de los Estados, aquellos que alcanzaron su independencia en un tiempo relativamente reciente, no pueden admitir la existencia de precedentes que rompan la integridad de sus territorios, y en las Naciones Unidas, en las que se cerró el ciclo histórico de la descolonización, encuentran una tribuna global para seguir proclamando que libre determinación no es sinónimo de secesionismo, y que puede materializarse, en cambio, en autonomía política. Pero el hecho de que Serbia busque vínculos con el foro

de los alineados no debe interpretarse exclusivamente en función del no reconocimiento de la independencia de Kosovo. Lo han hecho poco más de 60 miembros de la ONU y es previsible que este número se vaya incrementando poco a poco. Por tanto, estar presente en este foro es una cuestión de oportunidad política, que publicita una vez más a la activa diplomacia serbia, y puede ser al mismo tiempo ocasión de mejorar las relaciones económicas, sobre todo por medio de contactos bilaterales. Otro motivo es propiciar el acercamiento a países de la ex Yugoslavia como Croacia, Bosnia-Herzegovina y Montenegro, que tienen la categoría de observadores en el movimiento de los no alineados.

---

### *El hecho de que Serbia busque vínculos con el foro de los alineados no debe interpretarse exclusivamente en función del no reconocimiento de la independencia de Kosovo*

---

Las relaciones de Serbia con el foro de los no alineados tampoco deben interpretarse como una especie de nostalgia de los tiempos de Tito, que supuestamente encontraría su recompensa en haber conseguido organizar la segunda cumbre conmemorativa del foro en Belgrado en septiembre de 2011, tras una primera cumbre en Indonesia en mayo. Por el contrario, es una opción deliberadamente buscada, tal y como señalaba Vuk Jeremic en la reunión del foro en Nueva York el pasado 30 de julio: “This is our choice as a sovereign nation, resolved to play a dignified part on the global stage, regardless of the strength of our economic power and independently of current divisions in the world”. Con todo, no faltarán los argumentos, dentro y fuera de Serbia, de que es una elección equivocada, aunque no sea excluyente de otras elecciones en una política exterior equilibrada. Si el destino de Serbia es Europa, ¿por qué intentar tener un papel más activo en el foro de los alineados, que algunos siguen calificando de reliquia de la Guerra Fría? Esos argumentos eran muy poderosos en la euforia de la pos-Guerra Fría, e incluso al final de las guerras en la ex Yugoslavia, mas los problemas de la construcción europea en la primera década de nuestro siglo, en los que se han mezclado una parálisis institucional y una cierta fatiga ante las ampliaciones, y la crisis económica y financiera, parecen hacer revivir los planteamientos geopolíticos tradicionales, que en realidad nunca habían desaparecido del todo en medio del discurso europeísta. A modo de ejemplo, si las dos grandes potencias de la UE –Francia y Alemania– celebran una cumbre trilateral con Rusia en Deauville, dentro de la iniciativa conocida como el triángulo de Ekaterimburgo, ¿por qué un Estado, no perteneciente a la Unión como Serbia, por no poner otros ejemplos, no puede desarrollar una política exterior pluralista? La práctica demuestra que la existencia de un espacio y unas políticas europeas comunes no resultan en la práctica incompatibles con los respectivos intereses nacionales.

### Serbia y la OTAN: una cooperación necesaria y sin perspectivas de adhesión

La participación de Serbia en el foro de los no alineados es una forma implícita de descartar una futura pertenencia de este país a la OTAN? Estamos ante un tema sensible, pues no será fácil borrar de la memoria de la opinión pública la campaña de bombardeos aéreos de la Alianza durante el conflicto de Kosovo. Por otra parte, si analizamos la Estrategia Nacional de Seguridad de Serbia (2009), veremos que algunas referencias expresas a la OTAN se siguen relacionando con aquellos bombardeos y sólo se alaba, en cambio, el papel de las Naciones Unidas, la OSCE y la UE en la creación de mecanismos para mantener la paz en el mundo. Con todo, la pertenencia desde 2006 al Partnership for Peace (Pfp) explica que se mencione en el citado documento el propósito de Serbia de mejorar sus relaciones con los miembros y asociados de la UE y la OTAN sobre la base de una cooperación y una acción común a largo término, estrecha y directa. En la misma idea, una expresa referencia al citado foro de cooperación con la Alianza y a la propia OTAN subraya la importancia de ambas en la permanente estabilización y prosperidad de los Balcanes Occidentales.

*Es comprensible que las autoridades serbias no admitan explícitamente la posibilidad de que su país pertenezca a la Alianza y se nieguen a que el asunto forme parte de la agenda política actual*

Pero es comprensible que las autoridades serbias no admitan explícitamente la posibilidad de que su país pertenezca a la Alianza y se nieguen a que el asunto forme parte de la agenda política actual. En diciembre de 2009, el presidente Tadic remitió a un hipotético referéndum, si bien ninguna formación política defiende rotundamente la pertenencia a la OTAN, requisito que tampoco es indispensable para la entrada en la UE. Mas los serbios precisan tener una buena relación con la Alianza, sin buscar forzosamente pertenecer a ella, ya que sus vecinos son miembros o candidatos a entrar en la OTAN, aunque ninguno de ellos sea una amenaza para su país. Ni siquiera la apertura de una oficina de enlace en Bruselas del Pfp debería interpretarse como un signo especial de acercamiento a la OTAN, pues países neutrales como Austria, Irlanda y Suecia han hecho otro tanto, ya que también pertenecen a la citada asociación. Pero nadie impone el ingreso en la Alianza a los futuros candidatos a la UE, aunque en mayo pasado Rasmussen, secretario general de la OTAN, consideraba que el camino hacia la integración europea pasa por la pertenencia a las dos organizaciones, opinión que no puede compartir la actual estrategia de la diplomacia serbia.

### Conclusión

Pese a las críticas de que la política exterior serbia corre el riesgo de desviarse de su objetivo principal, la integración europea, y de que sus iniciativas exteriores tendrían mucho de retórica y poco de sustancia, la diplomacia serbia da muestras de estar yendo por buen camino. En primer lugar, en el ámbito interno, pues esta diplomacia activa y pluralista goza de consenso entre la mayoría de las fuerzas políticas y también satisface a una opinión pública que quiere olvidar el aislamiento al que llevó al país un nacionalismo radical. De este modo, la política exterior está dejando de ser un factor de división en Serbia, pues no hay que elegir forzosamente entre Europa y otros bloques políticos. En segundo lugar, en el ámbito externo, la política exterior pluralista es una oportunidad de aumentar los lazos económicos y comerciales que, en los actuales momentos de crisis, pueden ser beneficiosos para la estabilidad de Serbia.

**Antonio R. Rubio Plo**

*Doctor en Derecho y analista de política internacional*

### Tema

El programa nuclear civil y militar de Irán muestra cómo ha progresado la proliferación nuclear apoyada en la demanda de energía, en la transferencia de tecnologías críticas y en la debilidad del régimen de no proliferación

### Resumen

En los últimos años se ha producido un creciente interés en la energía nuclear como fuente de suministro y de diversificación de los recursos energéticos. La técnica de producción del combustible nuclear permite acabar produciendo material fisible militar. La dualidad de la tecnología nuclear supone un desafío estratégico y los procesos de proliferación nuclear han alterado el contexto estratégico de la península coreana, Asia Meridional y Oriente Medio. Los intentos de limitar la proliferación nuclear tratan de preservar el equilibrio adecuado entre los tres pilares del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares –desarme nuclear, no proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear–, pero con escaso éxito, como demuestra el caso iraní que se describe en este ARI.

### Análisis

La energía nuclear está resurgiendo y tiende a adquirir un papel cada vez más importante debido al aumento del precio del petróleo, al crecimiento de la demanda y a las limitaciones de otras fuentes de energía. A principios de 2010 existían en funcionamiento un total de 439 reactores nucleares construidos en el mundo, con una capacidad de producción de energía de más de 370.000 MW, aproximadamente el 17% de la electricidad mundial, según la Tabla 1.

En proceso de construcción se encuentran 61 reactores nucleares, la mayor parte de ellos en China (23). Existen también más de 200 proyectos de construcción de reactores nucleares, lo que supondrá un cambio significativo no solamente en el mercado energético sino también en el mercado del uranio y de la fabricación de combustible.

La fuente primaria de la energía nuclear es el mineral de uranio, que está repartido de forma desigual por el planeta. Por sus yacimientos destacan Canadá, Australia, Kazajistán, Rusia, Níger, Namibia y Uzbekistán. Otros productores importantes son EEUU, Ucrania, Sudáfrica y China. La producción de uranio se concentra fundamentalmente en las regiones de América del Norte, Australia, Asia Central y África, pero, desde el punto de vista industrial y tecnológico, los países que tienen mayor capacidad para la producción de uranio enriquecido, base del combustible nuclear, son Alemania, el Reino Unido y los Países Bajos (que forman el consorcio industrial URENCO), Francia (Eurodif), Rusia (Rosatom), Japón (JNFL) y EEUU (USEC). El incremento de la demanda de combustible nuclear alterará el mercado y la distribución de la capacidad de producción, haciendo que los actuales productores incrementen su producción para repartirse las cuotas del nuevo mercado o que surjan

## El desarrollo de la energía nuclear y los riesgos de proliferación: el caso de Irán

*La dualidad de la tecnología nuclear supone un desafío estratégico y los procesos de proliferación nuclear han alterado el contexto estratégico de la península coreana, Asia Meridional y Oriente Medio.*

**Gonzalo de Salazar**

Tabla 1. Reactores nucleares y energía producida por países

País	Número de reactores	MW
EEUU	104	100.582
Francia	58	63.260
Japón	54	45.957
Rusia	32	21.743
Alemania	17	20.470
República de Corea	20	17.647
Ucrania	15	13.107
Canadá	18	12.577
Reino Unido	19	10.097
Suecia	10	8.958
China	12	8.438
España	8	7.450

Fuente: OIEA, "Nuclear Power Plant Information", [www.iaea.org](http://www.iaea.org).

nuevos productores de combustible que compiten con los actuales. La competencia por el acceso a los recursos de mineral de uranio ya se nota en ciertas regiones del mundo, como ocurre en África. Dado que Canadá y Australia son los principales productores de uranio y que tienen un elevado desarrollo industrial y técnico, es previsible que también se conviertan en productores de combustible, pero no serán los únicos en aprovechar la demanda.

### *la aceptación del desarrollo del programa nuclear de Israel, los efectos políticos del acuerdo entre EEUU y la India para el suministro de tecnología nuclear civil, la tolerancia con Pakistán y la actitud hacia Corea del Norte tampoco han contribuido a establecer con claridad parámetros coherentes de una política global de no proliferación*

Si la demanda se satisface, incrementando la producción de los suministradores actuales, se mantendría el *statu quo* actual en términos de capacidad industrial de producción de combustible a favor de las empresas que actualmente ostentan una posición dominante. Esta situación beneficiaría lógicamente a aquellos países que tienen ventaja en este ámbito al dominar el proceso de enriquecimiento del uranio a escala industrial. Como consecuencia, estos países tendrían ciertas ventajas económicas, tecnológicas y políticas que explotarían a su favor en el contexto de un nuevo escenario energético. Sin embargo, existe un segundo escenario más realista, que es el de la aparición de nuevos productores de combustible nuclear. Estos tendrían que competir con las empresas que dominan en el mercado vendiendo a precios más competitivos para acceder a una cuota del mercado nuclear en expansión y también compitiendo por acceder al mineral de uranio.

#### *El proceso de producción*

El procedimiento técnico de la producción de combustible nuclear, es decir, el enriquecimiento del uranio en el isótopo 235, es el mismo que se utiliza para la fabricación del material fisible de las armas atómicas. El mineral de uranio en su estado natural contiene un 0,7% del isótopo Uranio 235 y un 99,3% del isótopo Uranio 238. El proceso de enriquecimiento consiste en incrementar gradualmente la proporción del isótopo fisible U 235 y hacer decrecer la proporción de U 238. Esto se hace mediante un tratamiento industrial del mineral para convertirlo en una materia susceptible de ser transformada alterando su composición isotópica, su conversión en gas y posterior concentración. Esta última fase se puede hacer por varios procedimientos técnicos, pero el más eficaz y competitivo desde el punto de vista comercial es el de centrifugación gaseosa (actualmente se trabaja en otras técnicas alternativas que en el futuro podrían ser igualmente eficaces a escala industrial).

Para la fabricación de combustible nuclear estándar, la concentración de U 235 se sitúa entre el 3,5% y el 5%. Ciertos reactores de investigación y de propulsión naval utilizan combustibles con una concentración superior, del 20% o más de U 235. Este es un umbral crítico para pasar a la fabricación de material fisible para armas atómicas, cuyo nivel óptimo se sitúa por encima del 90% de U 235. Sin embargo, un nivel de concentración del 80% de U 235 sería ya suficiente para fabricar un arma atómica, aunque esta proporción no sea la idónea. Otro procedimiento consiste en concentrar el plutonio (Pu 239), uno de los residuos del uranio 235 irradiado en reactores, que puede separarse del resto de los residuos por un procedimiento químico llamado reprocesamiento. El plutonio en otras variantes y con diferente grado de concentración tiene varias aplicaciones industriales y científicas. Pero si se reprocesa hasta llegar a una concentración de más del 90% de Pu 239 se convierte también en material fisible apto para fabricar armas atómicas, una concentración que sólo se puede hacer con ese propósito.<sup>1</sup>

El proceso descrito permite a quien domina el ciclo de la producción del combustible nuclear mediante el enriquecimiento del uranio disponer de la capacidad técnica para producir el material fisible de las armas atómicas. La dualidad supone un desafío importante para la proliferación porque, históricamente, ninguna tecnología ha permanecido en el pasado confinada en las sociedades en las que fue diseñada inicialmente. La aplicación militar de la metalurgia del hierro desarrollada miles de años antes de nuestra era, la pólvora, la artillería y la aviación militar, por citar sólo algunos ejemplos, han acabado difundiéndose por todo el planeta. El enriquecimiento del uranio y el reprocesamiento del plutonio son procesos técnicos situados en el umbral entre el desarrollo de los usos pacíficos y el de los programas militares, sin que exista una clara división entre ambos y, en este sentido, el Tratado de No Proliferación ha quedado relativamente desfasado en la regulación de los usos pacíficos de la energía nuclear, por lo que precisaría un esfuerzo colectivo de actualización.

Desde el punto de vista de la proliferación en las últimas décadas, pueden destacarse tres áreas geográficas principales: (1) la península coreana, donde la República Democrática Popular de Corea ha desarrollado un programa para disponer quizá de casi media docena de artefactos atómicos basados en plutonio; (2) Asia Meridional, donde la India y Pakistán han incluido la proliferación nuclear dentro del enfrentamiento estratégico que mantienen tras la guerra de 1971; y (3) Oriente Medio, donde los programas nucleares israelí e iraní se enmarcan en el contexto árabe-israelí de rivalidades estratégicas y regionales.

En los últimos años, la aceptación del desarrollo del programa nuclear de Israel, los efectos políticos del acuerdo entre EEUU y la India para el suministro de tecnología nuclear civil (a pesar de que este país no ha firmado el TNP), la tolerancia mostrada con Pakistán (al que se considera como aliado en la lucha contra al-Qaeda) y la actitud mantenida hacia Corea del Norte desde los años 90 (especialmente desde su primera prueba atómica en 2006), tampoco han

contribuido a establecer con claridad parámetros coherentes de una política global de no proliferación, que es debilitada por considerables contradicciones.

#### *Desarrollo nuclear y proliferación en Oriente Medio: el caso de Irán*

La proliferación iraní se inserta en el contexto estratégico de Oriente Medio, un escenario cuyas cargas histórica e ideológica configuran el panorama de las nuevas estrategias energéticas en países de Oriente Medio, en el que la desconfianza, la rivalidad histórica y la competición hegemónica explican los incipientes programas nucleares de la región. Es preciso recordar que el programa nuclear israelí se desarrolló en los años 60 del siglo pasado, se aceleró tras la Guerra de los Seis Días y culminó hacia 1974, después de la Guerra del Yom Kippur. Israel concibe el arma nuclear como instrumento de disuasión en este contexto estratégico, por lo que –desde su punto de vista– un eventual desarme nuclear, que no es realista en el escenario actual, estaría vinculado a la evolución del proceso de paz. El éxito de la disuasión israelí en el plano estratégico, basada en la ambigüedad calculada (no confirmar y no desmentir), ha llevado las tensiones regionales hacia el terreno de los conflictos asimétricos, generando problemas de otra naturaleza.

Posteriormente, Iraq desarrolló en los años 80 un programa nuclear clandestino con fines militares, que fue paralizado en 1982 por un ataque aéreo israelí sobre el reactor nuclear de Osirak. Tras la guerra del Golfo en 1991, el programa nuclear iraní fue desmantelado. En todo caso, los conocimientos técnicos, la documentación sobre las experiencias basadas en el desarrollo del programa y la formación de personal especializado sobrevivieron al desmantelamiento físico del programa y han sido durante años motivo de preocupación como riesgo de proliferación nuclear. El procedimiento utilizado por Iraq para ocultar instalaciones nucleares clandestinas, a pesar de haber suscrito este país un acuerdo de salvaguardias con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), mostró las deficiencias del procedimiento de verificación existente. Precisamente, estas deficiencias dieron lugar al desarrollo de un mecanismo reforzado de verificación –el Protocolo Adicional– que incluía la posibilidad de visitas a instalaciones no declaradas y el ámbito de la planificación e investigación teórica, incluso cuando no hubiese presencia de materiales nucleares. El Protocolo Adicional no se aplica en todos los Estados de la zona.

La Conferencia de Examen del TNP celebrada en mayo de 2010 en Nueva York ha permitido por consenso, tras largos y complejos debates, elaborar un Plan de Acción que inicie el proceso que constituye el camino a seguir por la comunidad internacional. En él destaca el objetivo de convocar en 2012 una Conferencia para la creación en Oriente Medio de una Zona Libre de Armas Nucleares y de otras armas de destrucción masiva en la que puedan estructurarse todas las cuestiones relativas a esta región, desde el desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos hasta el encaje de un “Irán nuclear civil”. Una de las principales incógnitas es la

posición que adoptará Israel, pieza clave de este entramado, y actualmente el único país de la región que tiene armas nucleares, aunque no lo reconozca oficialmente. Israel siempre ha vinculado la posibilidad de una eventual Zona Libre de Armas Nucleares en la región a un acuerdo de paz consistente y duradero en Oriente Medio.

### *A la pretensión de hegemonía regional de Irán se suma el deseo de consolidar su prestigio político, científico y técnico*

#### *El programa nuclear y de misiles de Irán*

El contexto descrito en el apartado anterior es en el que se inscriben las sospechas sobre el programa nuclear de Irán. Este país, que actualmente sólo dispone de una central nuclear, la de Busher, planificada en los años 70 y construida por empresas rusas del consorcio estatal Rosatom que podría estar operativa a finales de 2010.<sup>2</sup> El día que entre en funcionamiento recibirá el combustible directamente de Rusia según el contrato firmado con los proveedores, pero Irán ha empezado a enriquecer uranio por su cuenta hace unos años. Según su discurso oficial, Irán persigue a largo plazo el desarrollo de un amplio programa nuclear civil que tomaría como referencia el modelo japonés. Este modelo de desarrollo nuclear implicaría el dominio técnico de todo el ciclo y, por lo tanto, de hecho supondría una “capacidad nuclear militar virtual”. Para ello dispone de una planta de enriquecimiento de Natanz, que ya es operativa, aunque todavía deben completarse nuevas fases del proyecto; otra en Qom, subterránea y en construcción. Las autoridades iraníes han anunciado que tienen previsto construir otras 10 plantas. Si el programa iraní fuese exclusivamente civil y llegase a tener las 12 plantas de enriquecimiento de uranio que ha anunciado oficialmente, en teoría su producción alteraría el *statu quo* del mercado actual del combustible nuclear para usos pacíficos. Pero existen suficientes indicios de que la prioridad del programa nuclear iraní no es civil, sino militar, y a medida que se descubren nuevos detalles del mismo, Irán hace lo posible por darle una cobertura con lógica energética civil. En otras palabras, tiene los rasgos de un programa de origen militar que intentan reconvertir a usos civiles, al menos en apariencia. En febrero de 2010, Irán anunció oficialmente que tenía capacidad de enriquecer uranio 235 al 20%, que es el umbral entre el uranio de bajo enriquecimiento (Low Enriched Uranium o LEU) y el uranio altamente enriquecido (Highly Enriched Uranium o HEU), una capacidad comprobada por el OIEA, y ha anunciado que puede enriquecer ya hasta el 80%, lo que permite prever que está a punto de rebasar el umbral técnico que necesita para fabricar material fisible de las armas atómicas.

Por otra parte, Irán construye un reactor de agua pesada en Arak, que tendrá capacidad de producir plutonio, aunque los iraníes se enfrentan a numerosas dificultades técnicas, y una planta de producción de agua pesada. Según el OIEA, la planta está en funcionamiento pero el gobierno iraní se niega

<sup>1</sup> Federation of American Scientist, “Weapons of Mass Destruction”, [www.fas.org](http://www.fas.org).

<sup>2</sup> El director de la Organización de la Energía Atómica de Irán, Alí Akbar Salehi, también ha confirmado que su departamento tiene previsto desarrollar un programa de fusión nuclear.

a que los inspectores del OIEA accedan a las instalaciones de producción y tomen muestras de los barriles de “agua pesada” encontrados.

El programa nuclear iraní tiene ya cuatro décadas de antigüedad, se ha desarrollado a través de dos regímenes políticos diferentes y a través de diversos gobiernos, especialmente desde los años 90 –tras la guerra con Iraq– para acelerarse posteriormente desde principios de este siglo. A la pretensión de hegemonía regional de Irán se suma el deseo de consolidar su prestigio político, científico y técnico. La percepción de una amenaza exterior, en el contexto de las guerras de Afganistán y de Iraq con los consiguientes cambios de régimen político, también parecen haber desempeñado un papel en el proceso de toma de decisiones. Los temores sobre el objetivo último de Irán se ven acrecentados por su programa de misiles balísticos. Irán ha adquirido misiles y tecnología de Corea del Norte y ya es capaz de fabricar misiles balísticos con un alcance de 1.500 km como el Shahab 3, aunque existen dudas sobre su precisión y eficacia, y tiene previsto desarrollar misiles como el Sajil (también llamado Ashura) propulsado por combustible sólido y con un alcance teórico de al menos 2.000 km.

### *Las autoridades iraníes han manifestado claramente que no van a renunciar a desarrollar su capacidad de enriquecimiento de uranio ni de reprocesamiento de plutonio, a los que el TNP no establece ninguna limitación*

Más allá de las infracciones cometidas, la falta de transparencia con la que Irán ha desarrollado este programa en los últimos años, no proporcionando información suficiente por adelantado, ha alentado las sospechas en torno a su programa nuclear. Aunque en teoría es posible desarrollar este programa nuclear sin violar los límites establecidos en el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, su ejecución implicaría el cumplimiento del Acuerdo de Salvaguardias generalizadas y de sus acuerdos subsidiarios en su totalidad, que no están siendo respetados por las autoridades iraníes.

#### *Las medidas adoptadas para prevenir la proliferación nuclear iraní*

El OIEA confirma que Irán sigue sin cumplir el acuerdo de Salvaguardias vigente, no coopera satisfactoriamente y no cumple las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Irán no está comunicando al OIEA, ni en tiempo ni en forma, la información relacionada con el diseño de sus instalaciones nucleares. Esto no permite al OIEA preparar y adecuar el sistema de verificación y de inspección de las actividades e instalaciones nucleares iraníes. Al no haber ratificado Irán el Protocolo Adicional y no aplicarlo, el OIEA no tiene un marco legal para buscar en territorio iraní evidencias de

actividades incompatibles con los usos pacíficos y desarrollo civil del programa nuclear, al margen de las “instalaciones declaradas”. Esta situación permitiría a Irán avanzar en el desarrollo de un programa militar clandestino, cuyas instalaciones no estarían sujetas a verificación (una situación muy similar a la en que estaba Irak en los años 80).

Para el gobierno iraní el enriquecimiento de uranio no es una violación del TNP, y el Protocolo Adicional no es obligatorio. Esto explica que haya podido obtener cierta comprensión de algunos países, como Brasil, que aunque reconocen la gravedad de la crisis de proliferación iraní, rechazan los planteamientos conceptuales occidentales y no desean que la crisis de confianza que rodea al programa nuclear iraní acabe convirtiendo el concepto de “enriquecimiento de uranio” en violación del derecho internacional o haciendo que el modelo de Protocolo Adicional llegue a ser obligatorio. Para los países occidentales, las infracciones en el marco del acuerdo de salvaguardias con el OIEA suponen un incumplimiento, al ser éste una obligación derivada del artículo III del TNP. Para muchos países no alineados, esas infracciones no implican necesariamente un incumplimiento del TNP, por lo que es discutible que merezca sanciones que, de hecho, restringirían el derecho a los usos pacíficos de la energía nuclear reconocidos en el artículo IV del Tratado.

El enfoque de los países que han liderado el proceso negociador con Irán en los últimos años (Alemania, Francia, el Reino Unido, EEUU, Rusia y China, con el alto representante de la UE) al abordar el desarrollo del programa nuclear iraní se basa en la política de “doble vía”, en la que el objetivo principal de las sanciones vigentes y las adoptadas en junio de 2010 con la resolución 1929 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es hacer que las autoridades iraníes regresen a la mesa de negociaciones. Al mismo tiempo, se mantiene abierta una oferta de negociación y diálogo en la que la suspensión de actividades de enriquecimiento de uranio permitiría a Irán obtener ciertas ventajas para el desarrollo futuro de la tecnología nuclear para fines pacíficos. Las ventajas ofrecidas a cambio de la suspensión de actividades de enriquecimiento constituyen un objetivo a medio y largo plazo para hacer compatibles los usos pacíficos de la energía nuclear con la estabilidad regional en Oriente Medio.

En los últimos meses, las conversaciones se han desplazado a otro ámbito, el del intercambio de uranio LEU por combustible nuclear para el reactor de investigación de Teherán. En paralelo, Brasil y Turquía han negociado con Irán un acuerdo tripartito para la entrega de 1.250 kg de uranio iraní enriquecido al 20% de U 235, a cambio de combustible para el reactor nuclear de Teherán. El 17 de mayo se anunció un principio de acuerdo entre Irán, Turquía y Brasil para el intercambio de uranio enriquecido para el Reactor Nuclear de Teherán con fines científicos, contenido en una declaración tripartita,<sup>3</sup> según la cual las autoridades iraníes se comprometerían a depositar temporalmente en territorio turco 1.200 kg de LEU, a cambio de 120 kg de combustible para el Reactor de Investigación de Teherán. Es una medida de fomento de confianza, que no resuelve todos los problemas pendientes y que deja sin resolver cuestiones

clave del problema, incluido el enriquecimiento de uranio por Irán, que no sería suspendido, o el destino del stock de uranio enriquecido en dicho país. Pero independientemente de que se materialice o no esta propuesta, las autoridades iraníes han manifestado claramente que no van a renunciar a desarrollar su capacidad de enriquecimiento de uranio ni de reprocesamiento de plutonio, a los que el TNP no establece ninguna limitación, independientemente del acuerdo al que eventualmente se pudiera llegar sobre el intercambio de uranio por combustible.

Irán argumenta que el TNP presenta graves contradicciones, como es el hecho de que las potencias nucleares sigan modernizando sus armas nucleares y manteniendo sus doctrinas de disuasión, lo que –según Irán– contradice el espíritu del Tratado. También reprocha Irán la ambigüedad del TNP a la hora de garantizar las seguridades negativas a los Estados Parte no nucleares, del almacenamiento de armas nucleares en Estados Parte del Tratado que han renunciado a ellas, de la falta de un instrumento jurídico y un calendario para la eliminación total de las armas nucleares, de conformidad con el artículo VI, y de que se transfiera material fisible a países que no son parte del TNP mediante la aplicación de excepciones de carácter político, lo que desvirtúa el papel del Grupo de Suministradores Nucleares. Finalmente, Irán critica, con apoyo de otros Estados, el trato a Israel con una “política de doble rasero” –una perspectiva que comparten muchos países no alineados– que condicionaría el proceso de creación de una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio. Para Israel el desarrollo del programa nuclear iraní supone una “amenaza existencial” y desea la adopción de sanciones contundentes que lo frenen, mientras se reserva la opción a una eventual intervención militar si fuera necesaria.

Las sanciones en vigor, basadas en las resoluciones del CSNU 1737, 1747, 1803 y 1835, destinadas a limitar el acceso de Irán a tecnologías sensibles para estos programas, han retrasado el proceso y han forzado en gran medida a recurrir a materiales de sustitución que no son idóneos. Como consecuencia, los programas nuclear y de misiles se enfrentan a dificultades técnicas que no siempre son superadas con facilidad. Sin embargo, Irán ha conseguido sustituir una parte de las importaciones restringidas por otras procedentes de una red de suministradores paralela a través de intermediarios situados en Asia y Oriente Medio. Dada la negativa de las autoridades iraníes a regresar de forma constructiva a las negociaciones, el 9 de junio el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 1929 (2010) sobre nuevas sanciones a Irán en respuesta al reiterado incumplimiento de las resoluciones del CSNU y de los requerimientos del OIEA. El resultado de la votación fue de 12 votos a favor, dos en contra (Brasil y Turquía) y una abstención (Líbano). La Resolución aprobada tiene elementos muy novedosos que, de implementarse adecuadamente, pueden ejercer un impacto auténtico en los planes iraníes. Por su parte, el Consejo Europeo del 17 de junio adoptó una Declaración sobre Irán en la que se expresa una honda preocupación sobre el programa nuclear iraní y, pese a que la UE sigue comprometida a trabajar por

una solución diplomática, considera inevitable la adopción de nuevas medidas restrictivas, que han sido adoptadas el 27 de julio, en aplicación de la Resolución 1929, ante la persistencia iraní en enriquecer uranio.

---

*Una vez finalizada la Guerra Fría con la victoria al menos nominal, de la OTAN y desaparecidos tanto el Pacto de Varsovia como la URSS, está claro que hay que convivir con Rusia y evitar cualquier tipo de provocación o simple fricción*

---

#### Conclusión

El mundo ha pasado de una potencia nuclear en 1945 a ocho potencias nucleares en 1998 mientras que Corea del Norte tiene una capacidad nuclear limitada y otros Estados avanzan hacia el umbral tecnológico crítico. El renacimiento de la energía nuclear con fines civiles, el proceso de difusión de tecnologías sensibles asociadas al sector nuclear y las aplicaciones de doble uso de muchas de ellas constituyen los rasgos esenciales del escenario internacional en lo que concierne a los riesgos de proliferación nuclear.

La proliferación nuclear ha progresado como consecuencia de los avances tecnológicos en los países industrializados occidentales que se han difundido mediante el comercio legítimo o la fabricación ilícita de réplicas a otras zonas del planeta. El escenario se complica con la creciente demanda energética y con la necesidad de mitigar el cambio climático reduciendo las emisiones de carbono, lo que ha sometido al TNP a fuertes tensiones, aparte de que existan grandes divergencias sobre la interpretación y aplicación del mismo en las últimas décadas y no parece que estas tendencias van a cambiar en el futuro, si no es para alimentar los enfrentamientos asimétricos con actores no estatales.

Además de incorporarse al mercado nuevos productores de esas tecnologías, se ha desarrollado una nueva red comercial por la que fluyen estos materiales, fuera del alcance de los mecanismos multilaterales de control de exportaciones, especialmente del Grupo de Suministradores Nucleares. La decisión del propio Grupo en 2008 de hacer una excepción para permitir exportaciones nucleares a la India o el anuncio de exportaciones chinas en 2010 a Pakistán plantean serios interrogantes sobre el funcionamiento y la eficacia futura de este régimen de control de exportaciones.

En la actualidad, los intentos de limitar la proliferación nuclear se centran en el mantenimiento de un equilibrio adecuado entre los tres pilares del TNP: el desarme nuclear, los mecanismos de no proliferación y la cooperación para usos pacíficos de la energía nuclear. En la Conferencia de Examen del TNP de mayo de 2010 se han logrado avances considerables al conseguir un documento final de la

<sup>3</sup> Para una descripción del acuerdo sobre combustible nuclear entre Brasil, Turquía e Irán, véase Ian Anthony (2010), “The End of Deference: Iran, Brazil and Turkey and the Nuclear Fuel Swap”, ARI n° 96/2010, Real Instituto Elcano, 11/VI/2010.

Conferencia por consenso, en el que se incluye un plan de acción que tiene entre sus objetivos políticos la convocatoria de una conferencia en 2012 para el establecimiento en Oriente Medio de una zona libre de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva. No obstante, muchas cuestiones importantes para la no proliferación nuclear han quedado fuera del plan de acción y sólo aparecen en un texto de carácter testimonial elaborado por el presidente de la Conferencia como constancia de los debates.

De cara al futuro, habrá que hacer un esfuerzo colectivo para cumplir el Plan de Acción acordado, mantener abierto el diálogo para poder incluir en la negociación multilateral los puntos no incluidos en la Conferencia de Examen del TNP, fomentar la implicación de todos los países de la región en la zona libre de armas nucleares en Oriente Medio en 2012 e iniciar la negociación de un Tratado de Prohibición de Producción de Material Fisible en la Conferencia de Desarme. La ratificación del nuevo Tratado START y del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares por parte de EEUU constituirían también un paso muy importante en este ámbito. Y, finalmente, sería necesario reforzar el papel del Organismo Internacional de la Energía Atómica como garante de ese delicado equilibrio entre la cooperación en el ámbito de los usos pacíficos de la energía nuclear y la no proliferación, lo que requeriría igualmente avanzar hacia la consolidación de un estándar de verificación universalmente aceptado, basado en los Acuerdos de Salvaguardias Generalizadas y el Protocolo Adicional como corolario de la transparencia multilateral y de la confianza mutua.

### Gonzalo de Salazar

Doctor en Ciencias Políticas y en Ciencias de la Información

## Documentos de trabajo y libros publicados

### Documentos de trabajo publicados en diciembre

#### La agenda de la gobernanza global y el papel del G20

Federico Steinberg  
DT 39/2010 – 21/12/2010

#### La crisis global y sus implicaciones para América Latina

Ramiro Albrieu y José María Fanelli  
DT 40/2010 – 21/12/2010

#### Las economías G20 y la crisis financiera: preocupación por la gobernanza

Luis A. Riveros  
DT 41/2010 – 21/12/2010

### Libros publicados recientemente

#### Internacionalización, crecimiento y solidaridad. Los españoles ante la globalización

Autores: Javier Noya, Federico Steinberg y Beatriz Rodríguez  
Editado por: Real Instituto Elcano y Tecnos  
2010

Primer monográfico publicado en España sobre el impacto en la opinión pública de la globalización, que –desde el 11-S y tras diez años de prevalencia del terrorismo internacional y la seguridad- vuelve a la agenda intelectual y política.

#### Informe Elcano Nº 12: Inmigración: propuestas para un nuevo periodo

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

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

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

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

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

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

Edición preparada por: José Martín y Pérez de Nanclares y Mariola Urrea  
Editado por: Marcial Pons y Real Instituto Elcano  
2ª edición, 2010



# ARI, materiales de interés y próximas actividades

## ARI publicados en diciembre

### La recomposición de las relaciones transatlánticas: Obama y la Unión Europea en la Cumbre de Lisboa (ARI)

Juan Tovar

ARI 177/2010 - 21/12/2010

### Serbia: perspectivas y ventajas de una política exterior pluralista

Antonio R. Rubio Plo

ARI 176/2010 - 21/12/2010

### Consecuencias de la crisis económica sobre los servicios de atención a la pobreza. Análisis desde Cáritas

Juan J. López Jiménez

ARI 175/2010 - 20/12/2010

### La cooperación judicial antiterrorista entre España y Marruecos

Ángel Llorente

ARI 174/2010 - 20/12/2010

### La integración y la migración de la población gitana en Europa

Carmen González Enríquez

ARI 170/2010 - 30/11/2010

## Novedades en inglés

### Africa and Climate Change: Impacts, Policies and Stance Ahead of Cancún

Raúl Iván Alfaro-Pelico

ARI 173/2010 - 15/12/2010

### The 'Resource Curse': Theory and Evidence

Jonathan Di John

ARI 172/2010 - 15/12/2010

### Links between Resource Extraction, Governance and Development: African Experience

Richard Auty

ARI 171/2010 - 13/12/2010

### The UN Secretary General's Report on his Mission of Good Offices in Cyprus: A Window for Reunification Settlement 'Closing'

William Chislett

ARI 168/2010 - 26/11/2010

### Southern Sudan Before the 'Referendum for Freedom'

Daniel Large

ARI 167/2010 - 24/11/2010

### The EU and Climate Change in the lead up to Cancún: Impacts, Policies and Positions

Anthony Hobley and Dominic Adams

ARI 166/2010 - 24/11/2010

## Materiales de interés

### HSRP - Human Security Report 2009/2010

Según el Informe Human Security Report, elaborado por la universidad canadiense Simon Fraser, la globalización económica y el aumento de los gobiernos democráticos en el mundo han reducido el peligro de nuevas guerras: pese a que el número de conflictos de menor calado ha aumentado un 25% entre 2003 y 2008, algo que no se observaba desde el fin de la Guerra Fría; los llamados conflictos de alta intensidad -en los que se registran más de mil muertes al año- disminuyeron un 78% entre 1988 y 2008.

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

### UNFPA - Estado de la población mundial 2010. Desde conflictos y crisis hacia la renovación: generaciones de cambio

En 2000 el Consejo de Seguridad de la ONU avanzó, con una medida importante y sin precedentes al reconocer la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas a los actos de violencia durante y después de los conflictos armados, y también la ausencia o la escasa presencia de mujeres representantes en las acciones encaminadas a prevenir la guerra, consolidar la paz y restaurar las sociedades devastadas. En este informe se consideran las condiciones en que se encuentran las mujeres un decenio después.

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

### UNESCO - Science Report 2010

Publicado el 17 de noviembre de 2010, este informe sobre el Estado de la Ciencia de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, analiza las tendencias y el desarrollo de los avances científicos, la innovación y la educación superior en los últimos cinco años. El documento hace incapié en las consecuencias que la recesión mundial ha tenido en materia científica.

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

### Eurobarómetro - Special Eurobarometer 353. wave 73.5 The EU and Africa: Working towards closer partnership

Informe especial del Eurobarómetro, estudio de opinión pública europea, de noviembre de 2010, sobre la relación de la Unión Europea con África, continente con el que Europa comparte una amplia agenda de asuntos de gran relevancia como son los temas energéticos, migratorios o aquéllos relacionados con el cambio climático, entre otros.

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

## Próximas actividades

27-28/01/2011

### Encuentro franco-español sobre asuntos estratégicos

Lugar: CESEDEN (por confirmar)

Organizan: Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), con la colaboración del Ministerio de Defensa francés y el Real Instituto Elcano.

# Actividades pasadas

## Actividades realizadas en diciembre

1/12/2010  
Reunión del Patronato del Real Instituto Elcano.



3/12/2010  
Seminario sobre "Migraciones y desarrollo en África Occidental".

Lugar: 9:45 horas, Asociación de la Prensa de Madrid  
Organización: Real Instituto Elcano  
Con la participación de destacados especialistas, el seminario tratará sobre el impacto en origen y las tendencias recientes en las migraciones de África Occidental hacia Europa, y en especial sobre las diásporas de Senegal y Malí, dos de los principales orígenes de inmigrantes subsaharianos en España.



3/12/2010  
Debate sobre la próxima ampliación de la UE.

Lugar: 9 horas, Sede de las Instituciones Europeas en España  
Organización: Oficina de la Comisión Europea en España y Real Instituto Elcano



13/12/2010  
Seminario previo a las elecciones presidenciales de 2011 en Perú

Lugar: 9 horas, Círculo de Bellas Artes  
Organización: IDEA International y Real Instituto Elcano, con la colaboración del PNUD y la SEGIB  
Con la participación de destacados peruanos, algunos de ellos candidatos a la Presidencia.



# Patronato, Consejo Asesor Empresarial y Consejo de Medios

## 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  
**Javier Solana**, Ex ministro de Asuntos Exteriores, Educación y Cultura  
**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



## Consejo de Medios



El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación del Real Instituto. El Instituto considera que su misión fundamental es servir de foro de discusión y análisis, estimulando el debate y recogiendo opiniones diversas sobre temas de la actualidad internacional, y muy particularmente sobre aquellos que afecten a las relaciones de España y su repercusión en los diferentes ámbitos de la sociedad española.