10 años
Real Instituto Elcano
ari

La caída de Ben Ali: ¿hecho aislado o cambio de paradigma en el mundo árabe?

Las revueltas populares en Túnez han expulsado del poder al presidente Ben Ali. Se abre una nueva etapa llena de incertidumbre para la población tunecina. Muchos árabes ven lo ocurrido con esperanza; sus dirigentes, en cambio, con inquietud y recelo.

Haizam Amirah Fernández

Arizona: la criminalización de la población inmigrante

Arizona está desafiando al gobierno federal en su intento de mantenerse como la única autoridad con capacidad para aplicar la política de inmigración, algo que ha vuelto a reactivar el latente debate sobre cómo hacer frente a los 11 millones de residentes ilegales que, según los cálculos, se encuentran en EEUU.

Doris Marie Provine

La Alianza Atlántica tras su cumbre en Lisboa: nuevo concepto, ¿nueva OTAN?

Los jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en Lisboa para, entre otros asuntos, aprobar un nuevo Concepto Estratégico que actualizara el vigente. Su elaboración ha permitido a la comunidad atlántica disfrutar de unos meses de reflexión abierta, algo que no ocurría desde hacía tiempo.

Félix Arteaga

Una herramienta para la crisis: el Tesoro Único Europeo

La crisis podría abrir el más apasionante e intenso debate que pudieran mantener los europeos: el de cómo modificar el entramado institucional y avanzar hacia la constitución de un Tesoro Único para los países de la zona euro.

Juan Ignacio Crespo

Real Instituto Elcano

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 publica 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 internaciones y estratégicos

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

www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs.asp

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

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

La caída de Ben Ali: ¿hecho aislado o cambio de paradigma en el mundo árabe? 4
Haizam Amirah Fernández
Las revueltas populares en Túnez han expulsado del poder al presidente Ben Ali. Se abre una nueva etapa llena de incertidumbre para la población tunecina. Muchos árabes ven lo ocurrido con esperanza; sus dirigentes, en cambio, con inquietud y recelo.

Arizona: la criminalización de la población inmigrante 8
Doris Marie Provine
El proyecto de ley 1070 del Senado de Arizona, contra el que una jueza federal emitió una orden preliminar por la que se suspendían sus disposiciones más controvertidas el día antes de su entrada en vigor, se sitúa en el corazón de un debate político nacional sobre la inmigración.

La Alianza Atlántica tras su cumbre en Lisboa: nuevo concepto, ¿nueva OTAN? 16
Félix Arteaga
Repasa el Concepto Estratégico aprobado en Lisboa, sus novedades, sus carencias y las implicaciones para el futuro de la OTAN.

Una herramienta para la crisis: el Tesoro Único Europeo 21
Juan Ignacio Crespo
La crisis financiera actual abre una oportunidad para avanzar de forma decidida en el proceso de integración europeo a través de la creación de un Tesoro Único para los países de la zona euro.

Documentos de trabajo y libros publicados 25
ARI, materiales de interés y próximas actividades
Actividades realizadas en enero

La caída de Ben Ali: ¿hecho aislado o cambio de paradigma en el mundo árabe?

A pesar de las diferencias en los modelos sociales y sistemas políticos de los países árabes, muchos de sus habitantes tienen en común un profundo desapego hacia los representantes del poder.

Haizam Amirah Fernández

Tema

Las revueltas populares en Túnez han expulsado del poder al presidente Ben Ali. Se abre una nueva etapa llena de incertidumbre para la población tunecina. Muchos árabes ven lo ocurrido con esperanza; sus dirigentes, en cambio, con inquietud y recelo.

Resumen

Ben Ali ha sido el primer dirigente de un Estado árabe en abandonar su cargo y huir del país a causa de unas revueltas populares espontáneas. El resto de líderes autocráticos árabes han tomado nota, al igual que sus poblaciones. A pesar de las diferencias en los modelos sociales y sistemas políticos de los países árabes, muchos de sus habitantes tienen en común un profundo desapego hacia los representantes del poder. La falta de oportunidades para progresar, la rampante corrupción y la creciente carestía de la vida están generando frustración e ira cada vez más difíciles de contener. Hay quienes prefieren ver lo ocurrido en Túnez como un caso aislado. Sin embargo, bien podría ser un reflejo de fenómenos más profundos que harán insostenibles las actuales formas de gobernar en la región, basadas en el autoritarismo y la imposición

Análisis

Al término de 2010, muy pocos habrían augurado que el primer dirigente totalitario árabe en perder su "trono" sería el presidente tunecino Zine el Abidin Ben Ali. Tan sólo dos semanas más tarde, se produjo algo hasta entonces insólito en un país árabe. La movilización espontánea de la población tunecina contra el que fue su todopoderoso presidente durante 23 años logró descabezar el régimen. Ben Ali huyó de Túnez el 14 de enero, incapaz de imponer su ley y orden a una población cuya paciencia ante el autoritarismo y la corrupción había llegado a su fin. Un incidente que podía haber pasado desapercibido, como fue el acto de desesperación extrema de un joven sin horizontes, Mohamed Buazizi, quien se quemó a la bonzo tras ser humillado por enésima vez por agentes del poder el 17 de diciembre de 2010 en Sidi Buzid, fue la chispa que hizo prender el profundo descontento popular.

Las revueltas vividas en Túnez han tenido varias particularidades. Se trata de la primera ocasión en la que una población árabe se deshace de su gobernante sin la mediación de uno de los tres ingredientes "tradicionales": un golpe de Estado militar, la injerencia extranjera o el extremismo religioso. La rebelión social se inició en pequeñas poblaciones del interior pero rápidamente se propagó por todo el país. Ni los políticos ni los intelectuales estuvieron en el origen de las multitudinarias manifestaciones en las que se mezclaron tunecinos de toda condición y edad. Las manifestaciones no se guiaron por una ideología islamista, ni marxista, ni siquiera nacionalista. Sin embargo, las demandas eran coincidentes: acabar con el régimen cleptocrático de Ben Ali, crear igualdad de oportunidades y empleo, garantizar los derechos de los ciudadanos y hacer respetar sus libertades.

Este análisis pretende hacer una primera lectura de las implicaciones que la caída de Ben Ali puede tener a tres niveles: dentro de Túnez, en el mundo árabe y a nivel internacional.

De la frustración a la esperanza, pasando por Facebook y Twitter

Ben Ali parecía dominar la escena política tunecina. Para ello contaba con dos factores clave que le habían funcionado durante más de dos décadas: un Estado policial que ejercía un férreo control sobre la población y el apoyo incondicional y acrítico de los países occidentales. Es cierto que algunos indicadores de desarrollo humano, como la educación y renta *per cápita,* eran algo mejores en Túnez que en otros países vecinos (aún así, quedaban bastante por debajo del potencial que tiene esa sociedad) y que contaba con más clase media que otros países árabes. No obstante, las causas que empujaron a los tunecinos a levantarse contra Ben Ali están presentes, de una forma u otra, en los demás países árabes.

Las protestas en Túnez no se han debido sólo a motivos económicos como el desempleo y el subempleo (en la realidad bastante superiores a las tasas oficiales), o el aumento incesante de los precios de los productos básicos, con el consiguiente empobrecimiento de la población, que llega a hacerse insoportable. En el fondo de las protestas está el malestar por una corrupción extendida y poco disimulada, por una clase gobernante depredadora de la riqueza nacional, por la ausencia de justicia social y por la falta de garantías para hacer respetar las libertades individuales y los derechos humanos. Sin tener esto en cuenta, no se puede entender que pocas semanas de revueltas populares fueran suficientes para acabar con la forma de gobernar de Ben Ali y enviarlo al exilio en Arabia Saudí.

Al igual que otras sociedades árabes, la tunecina estaba sumida en una "crisis de falta de expectativas". El 60% de las poblaciones de la región tiene menos de 25 años y su esperanza de vida actual es probablemente la más alta de toda la Historia de los árabes (en el Magreb ronda los 75 años). Sin embargo, sus expectativas de vivir sin miedo al poder y con oportunidades para prosperar son diminutas. No debería sorprender, pues ése es el resultado de ejercer el poder sin controles ni contrapesos por parte de regímenes cuya razón de ser es perpetuarse a cualquier precio. Ostentar el poder absoluto durante mucho tiempo produce una ceguera entre los líderes autoritarios que les impide ver algo elemental: que la presión creciente acaba produciendo el estallido.

Con una población cuya media de edad es de 29 años, el uso de Internet no ha hecho más que crecer en Túnez durante los últimos años, al igual que en numerosos países árabes. El régimen de Ben Ali destacaba por haber impuesto severas restricciones a la libertad de expresión y al uso de Internet. Sin embargo, los jóvenes tunecinos buscaron en la Red los espacios de comunicación y activismo de los que carecían en la vida "real", para lo que tuvieron que ingeniarse formas de eludir los controles. Las revueltas iniciadas en diciembre de 2010 han demostrado cómo las redes sociales como Facebook o los sitios de *microblogging* como Twitter, entre otros, han servido de acompañamiento a las acciones de protesta en las calles. También han permitido informar al resto del mundo de lo que allí estaba pasando. En un primer momento, el ciber-apoyo del exterior se materializó en una avalancha de ataques informáticos anónimos que colapsaron las webs del gobierno tunecino. Estas nuevas formas de protesta seguramente se verán replicadas en otros países árabes en el futuro.

La caída de un modelo ampliamente alabado y apoyado (desde el exterior)

El modelo impuesto por Ben Ali en Túnez había logrado el apoyo prácticamente unánime de los dirigentes occidentales. El país era presentado como una isla de estabilidad en una región convulsa, mientras que su comportamiento económico le hacía merecedor de los elogios de las instituciones financieras internacionales (con frecuencia era descrito como un "alumno aventajado"). En su afán por dominar toda la escena política y mediática, Ben Ali se deshizo con crudeza de cualquier alternativa política genuina, fuera ésta socialista, islamista o nacionalista, y rara vez resultaba reelegido con menos del 99% de los votos (llegó a alcanzar el 99,91% en 1994). De este modo, logró presentarse como el freno al avance del islamismo radical en el Magreb y un baluarte del liberalismo económico en todo el mundo árabe. La contrapartida fue que las democracias occidentales no criticaran que Ben Ali hubiera convertido su país en un feudo familiar.

Los tunecinos lo sabían, pero la revelación hecha por WikiLeaks a principios de diciembre de 2010 de algunos cables diplomáticos estadunidenses desde Túnez tuvo un efecto devastador en el país. Concretamente, un cable firmado por el embajador de EEUU, Robert Godec, el 23 de junio de 2008 bajo el título "Corrupción en Túnez: lo tuyo es mío" (08Tunis679). En él se describe a la familia extendida de Ben Ali como una "cuasi mafia", incluidos los familiares de su esposa, Leila Trabelsi. Las consecuencias que describía el embajador eran devastadoras: "los inversores tunecinos, temerosos del largo brazo de 'la Familia', se abstienen de hacer nuevas inversiones, lo que mantiene las tasas de inversión interna bajas y el desempleo alto… alimentando así la frustración con el Gobierno". Otro fenómeno que describía era "la corrupción de bajo nivel en las gestiones con la Policía, las aduanas y varios ministerios". Cualquiera que conozca la región sabe que estos fenómenos de corrupción cotidiana de bajo nivel están extendidos, bien sea por necesidad o por capricho.

Las causas que empujaron a los tunecinos a levantarse contra Ben Ali están presentes, de una forma u otra, en los demás países árabes

Ben Ali, al igual que otros tantos dirigentes árabes, se había dotado de poderosas fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia (*mujabarat*), cuyo objetivo siempre fue garantizar la perpetuación del régimen. El acceso a puestos de trabajo en esos servicios depende de consideraciones clientelares, donde las lealtades personales y familiares cuentan más que los méritos y la voluntad de servicio público. La ausencia de controles institucionalizados lleva a confundir lo público con lo privado y los intereses del Estado con los intereses del régimen. El grado de corrupción y abuso de poder que genera esta dependencia del Estado policial conlleva un coste muy elevado para la riqueza nacional, así como una profunda distorsión de la actividad económica. La aparente estabilidad que muestran estos sistemas políticos genera a su vez una inestabilidad latente como resultado de la frustración de las poblaciones, conocedoras de los excesos de los agentes del poder.

La marcha forzada de Ben Ali ha supuesto la caída de un modelo que parecía sólido y que representaba un ejemplo para otros vecinos. Tras el derrocamiento de Saddam Husein por la fuerza y el caos que se vive a diario en Iraq, los regímenes autoritarios árabes no han cesado de recordar a sus poblaciones que las dictaduras son un mal menor, pues garantizan el orden y la seguridad. Al mismo tiempo, recordaban a EEUU y a la UE que la alternativa a esos regímenes es la anarquía, la violencia y el aumento de la influencia de los grupos islamistas radicales. Lo ocurrido en Túnez parece haber desmentido la inevitabilidad de ese escenario apocalíptico (de hecho, quienes intentaron sembrar el pánico tras la salida de Ben Ali fueron grupos leales al régimen convertidos en milicias que disparaban contra la población. Incluso llegaron a sugerir al presidente la posibilidad de alentar atentados que se atribuirían a grupos islamistas). Los tunecinos están pidiendo un sistema político participativo en el que haya una separación real de poderes, no una teocracia.

El politólogo egipcio Nazih Ayubi ya advertía en su gran obra *La hipertrofia del Estado árabe* (Ediciones Bellaterra, 1998) del error de confundir el "Estado fuerte" con el "Estado feroz". El primero "se halla en una relación de complementariedad con la sociedad, y su fortaleza [se manifiesta] en su capacidad para trabajar con –y a través de– otros centros de poder presentes en ella", mientras que el segundo "se halla en una situación tal de oposición a la sociedad que sólo puede tratar con éste mediante la coerción y la fuerza bruta". Esa ferocidad los convierte a la larga en Estados débiles, cuya continuidad se hace insostenible. Lo que han pedido los tunecinos ha sido una transición hacia un Estado fuerte, pues ya no soportaban más el Estado feroz que los asfixiaba y empobrecía.

Los tunecinos están pidiendo un sistema político participativo en el que haya una separación real de poderes, no una teocracia

¿Un Ejército árabe como garante de una transición democrática?

En los últimos días se ha insistido en el papel jugado por el Ejército tunecino en el derrocamiento de Ben Ali, para concluir que se trata de un caso irrepetible en otros países árabes debido a la escasa politización de ese Ejército comparado con los de otros países árabes como Argelia o Egipto. Todo parece indicar que las fuerzas armadas tunecinas, y concretamente el jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra, el general Rachid Ammar, precipitaron la huida de Ben Ali al desobedecer su orden de reemplazar a la Policía y a la Guardia Nacional en la represión de las manifestaciones, incluida la orden de disparar a matar contra los manifestantes.

Sin embargo, existe la posibilidad de que el dilema al que se enfrentó el general Ammar (y que tal vez saliera en conversaciones con la Embajada estadounidense) se vuelva a producir en otros países árabes: ante la intensidad y amplitud de las revueltas sociales cabía o bien acatar las órdenes presidenciales con un resultado inevitable de centenares de muertos, descrédito total del Ejército y condena internacional asegurada, o bien dar por terminado el mandato de un líder eternizado en el poder y odiado por la población. Al optar por lo segundo, el Ejército tunecino se ha ganado el respeto de la población y puede actuar como garante que acompañe el proceso de transición que se inició con la desbandada de Ben Ali y sus secuaces el 14 de enero. Una señal positiva ha sido que, en ningún momento, el *establishment* militar ha mostrado la tentación de hacerse con el poder so pretexto de devolver la ley y el orden al país.

Incertidumbres y elementos para el éxito de la transición

Las implicaciones a nivel tunecino de la rebelión de 2011 dependerán de factores tanto internos como externos. Entre los condicionantes que marcarán la próxima etapa del país y que determinarán si se verán realizadas las aspiraciones democráticas de su población o si el proceso de transición se verá truncado figuran las siguientes:

(1) La voluntad y capacidad de los partidos políticos de instaurar una cultura de concertación y alejarse de posturas maximalistas. Probablemente, éste sea el mayor reto tras décadas de totalitarismo y exclusión de cualquier oposición política real de la gestión de los asuntos públicos.

(2) La capacidad de las fuerzas políticas y sociales de conjugar las demandas democráticas con la satisfacción de las necesidades sociales, empezando por la creación de empleo y la contención de la subida de los precios. Cualquier lentitud injustificada en ese sentido podrá generar nuevas olas de frustración social, que serían aprovechadas por los nostálgicos del viejo régimen.

(3) La economía tunecina ha salido perjudicada tras varias semanas de revueltas, entre otros motivos por la caída del turismo internacional. La recuperación de los sectores productivos cuanto antes dará mayor margen de maniobra al gobierno que tenga que gestionar el país durante la transición. Aquí el apoyo internacional tiene una importancia máxima.

(4) La forma de relacionarse de la población joven con la clase política será crucial. Las elites políticas del viejo régimen, así como de la oposición, pertenecen a una generación de veteranos. De su capacidad de incorporar nuevas caras dependerá que la juventud que ha llevado la carga de las revueltas se vea representada o no.

(5) El apoyo o las complicaciones que lleguen del exterior contribuirán al éxito o fracaso de la transición tunecina. Es de esperar que los defensores de los otros regímenes autoritarios árabes no estén interesados en que la experiencia tunecina sea exitosa, pues podría inspirar a sus propias poblaciones a hacer algo parecido. Los países de la UE tienen un papel muy importante que jugar para que la población tunecina vea cumplidas sus aspiraciones, a pesar de que las primeras reacciones de los líderes europeos hayan sido de una tibieza inexplicable. La nota entusiasta la puso el presidente estadounidense Barack Obama, quien el mismo día de la huida de Ben Ali elogió "la valentía y dignidad del pueblo tunecino", y recordó que "los países que respetan los derechos universales de sus poblaciones son más fuertes y tienen más éxito que aquellos que no lo hacen".

Conclusión

Hacia un cambio de paradigma

Los tunecinos han demostrado que descabezar una dictadura árabe es más fácil de lo que se pensaba. Una pocas semanas de manifestaciones espontáneas, pacíficas y alejadas de ideologías políticas (a pesar de lo cual cerca de un centenar de manifestantes murieron tiroteados) bastaron para expulsar a los cabecillas de la cleptocracia tunecina, empezando por Ben Ali y su esposa. Aunque el panorama aún está lejos de aclararse y existe mucha incertidumbre sobre la nueva etapa en Túnez, el *statu quo* que reina en el mundo árabe está en peligro, y con él la apariencia de estabilidad de sus regímenes políticos.

La sociedad tunecina ha sentado un precedente para otros árabes cuyas expectativas de tener una vida digna y próspera son muy limitadas, por no decir casi nulas. Al final, habrá más "ben alis" si no cambian las formas de gobernar los países del norte de África y Oriente Medio. Ya nadie duda de que la chispa económica puede forzar la combustión acelerada de un régimen autoritario que parecía muy estable. Es el momento de que las potencias occidentales, y concretamente los países de la UE, reevalúen el coste real de la estabilidad aparente que los regímenes árabes les prometen a cambio de su apoyo incondicional. Es necesario que los ciudadanos y los dirigentes europeos se cuestionen si su seguridad y sus intereses económicos en su vecindario sur están mejor garantizados por "Estados feroces" o por Estados fuertes.

El himno nacional tunecino concluye con los dos siguientes versos del poeta local Abul-Qasim al-Chabbi: "Si el pueblo un día aspira a vivir, el destino le responderá necesariamente. La oscuridad tendrá que desaparecer y las cadenas habrán de romperse". Un siglo y medio después de que la primera Constitución árabe fuera adoptada en Túnez en 1861, la población de ese país ha reclamado un nuevo marco constitucional que garantice un sistema político participativo en el que haya una separación real de poderes. Será doblemente perjudicial que los gobiernos democráticos no apoyen esa aspiración.

Aunque el panorama aún está lejos de aclararse y existe mucha incertidumbre sobre la nueva etapa en Túnez, el statu quo que reina en el mundo árabe está en peligro, y con él la apariencia de estabilidad de sus regímenes políticos

Haizam Amirah Fernández
Investigador principal, Mediterráneo y Mundo Árabe, Real Instituto Elcano

Arizona: la criminalización de la población inmigrante

A nivel local, el SB 1070 refleja la implacable hostilidad del estado hacia sus residentes ilegales y su indiferencia ante quienes se ven obligados a portar en todo momento documentos identificativos para probar el derecho a permanecer en ese territorio.

Doris Marie Provine

Tema

El proyecto de ley 1070 del Senado de Arizona (conocido como SB 1070), contra el que una jueza federal emitió una orden preliminar por la que se suspendían sus disposiciones más controvertidas el día antes de su entrada en vigor, se sitúa en el corazón de un debate político nacional sobre la inmigración

Resumen

Arizona está desafiando al gobierno federal en su intento de mantenerse como la única autoridad con capacidad para aplicar las política de inmigración, algo que ha vuelto a reactivar el latente debate sobre cómo hacer frente a los 11 millones de residentes ilegales que, según los cálculos, se encuentran en EEUU. Se suele decir que esta ley es producto de la frustración generada por el "descompuesto" sistema de inmigración del gobierno federal. Sin embargo, esta afirmación tan general resulta algo engañosa. Arizona no quiere que el gobierno federal establezca "una vía para la obtención de la ciudadanía" ni que regularice a los inmigrantes residentes como lo hizo en 1986. El SB 1070 está diseñado más bien para orientar el debate nacional hacia sendas más restrictivas. La política de Arizona de "desgaste mediante la aplicación de la ley" (*attrition through enforcement*) supone un punto de confluencia para quienes se oponen a una amplia reforma del sistema de inmigración dentro de parámetros aparentemente legales y posiblemente apropiados dada la falta de acción por parte del gobierno federal. Se diseñó a modo de prueba. A nivel local, el SB 1070 refleja la implacable hostilidad del estado hacia sus residentes ilegales y su indiferencia ante quienes se ven obligados a portar en todo momento documentos identificativos para probar el derecho a permanecer en ese territorio. El estado lanza una advertencia a los cuerpos locales de policía: o dan prioridad a la aplicación de las leyes de inmigración o se enfrentan a la posibilidad de ser denunciados por iniciativa popular.

Análisis

La reciente aserción de autoridad de Arizona para aplicar la ley de inmigración federal dentro de su territorio como considere oportuno tiene como telón de fondo la prolongada ambivalencia de EEUU con respecto a la inmigración, en particular en momentos de dificultad económica. Al igual que en el pasado, la preocupación por que los inmigrantes "roben" los trabajos a los estadounidenses y supongan una carga excesiva para los fondos públicos se ha unido al temor de que una inmigración excesiva altere la esencia del país. Estas preocupaciones han sido expresadas por destacados intelectuales como Peter Brimelow, quien sostiene que los inmigrantes de hoy en día tienen "tradiciones culturales distintas y posiblemente incompatibles", o como Samuel Huntington (2000), que sostiene que la inmigración mexicana en EEUU "es un desafío único y molesto a nuestra integridad cultural, nuestra identidad nacional y potencialmente a nuestro futuro como país". Al analizar estas obras, Leo Chávez (2008) encuentra pruebas de una omnipresente narrativa de "amenaza latina" que incorpora creencias sin fundamento sobre una fecundidad "descontrolada" de las latinas y su rechazo a integrarse. Esta sensación de miedo es casi palpable en Arizona, un Estado fronterizo que se convirtió a mediados de los años noventa en el principal punto de entrada de la inmigración desde el Sur, cuando otras rutas más fáciles fueron bloqueadas.

El temor generado por estos "otros" inintegrables nos recuerda que, a pesar de la falta de un fundamento empírico, la raza sigue siendo un factor importante en la identidad nacional y, por tanto, en los debates sobre quién debe formar parte de la nación. Tras todo sentimiento de crisis y episodio de violencia ocasional generado por la inmigración a gran escala suele esconderse siempre un temor relacionado con la raza. Lo novedoso de la actual ola de preocupación por la inmigración es el uso generalizado de la legislación local para expresar esa ira generada por los inmigrantes ilegales y el deseo de una política más restrictiva a nivel nacional. Y parece que la tendencia está cobrando fuerza. Políticos de todo el país han expresado su interés en aprobar su propia versión de la ley de Arizona.

La SB 1070 permite a los oficiales de la policía local comprobar el estatus legal de un inmigrante cuando efectúen paradas o detenciones, si sospechan que puede tratarse de un inmigrante irregular. La ley no define qué puede considerarse como indicio razonable de estancia irregular pero prohíbe el "racial profiling", es decir, en este caso, la comprobación del estatus legal de cualquier persona con aspecto latinoamericano. Las fuerzas del orden que se resistan a aplicar, con carácter prioritario, las leyes de inmigración en sus funciones diarias se expondrán a ser denunciadas por daños y perjuicios por iniciativa popular. La SB 1070 también prohíbe a los residentes ilegales solicitar trabajo y exige a los empresarios el cumplimiento de ciertos requisitos. Sin embargo, lo que ha generado la controversia es la obligación de demostrar el estatus legal de la estancia. Los latinoamericanos o cualquiera que pueda "parecer irregular" debe, en efecto, llevar siempre consigo los documentos que prueben su situación legal.

La nueva ley de Arizona ha sido amplia y justamente condenada por incitar al odio racial y asignar a la policía local una misión imposible de cumplir. Hasta la fecha se han emprendido siete acciones judiciales, entre ellas una incoada por el gobierno federal, para tratar de frenar la aplicación de esta ley por motivos constitucionales. El gobierno federal ganó una primera acción legal para bloquear la aplicación de varios aspectos claves de la ley; este caso junto con otro más se encuentran en apelación y han pasado con éxito las mociones preliminares de rechazo. Es posible que la ley no sea capaz de superar estos escollos legales, pero esto no parece preocupar a sus defensores, que ya se han apresurado a calificar la acción federal de "pura política". Y es de esperar que la emisión de un fallo judicial federal definitivo desfavorable para Arizona provocara una reacción similar. Quizá el objetivo de quienes han elaborado la ley no sea tanto transformar la labor de las fuerzas del orden público en Arizona, sino mostrar al resto del mundo que es viable y deseable este enfoque local dada la falta de acción del gobierno federal. Éste es sin duda el punto de vista de los asesores jurídicos de Washington que ayudaron a Arizona a elaborar la ley. Todos los que participaron debieron haber previsto que se emprenderían acciones judiciales para tratar de frenar su aplicación, pero también debieron haber previsto algún beneficio político para la causa de las políticas restrictivas, aun cuando terminara revocándose. Arizona se convertiría en el David enfrentado al Goliat del *big government* y de las organizaciones nacionales de tendencia izquierdista en un escenario jurídico predispuesto en contra de este pequeño estado del oeste. El desgaste mediante la aplicación de la ley atraerá publicidad y simpatizantes, mientras que las propuestas relativas a una posible obtención de la ciudadanía quedarán aún más relegadas a un segundo plano en los debates nacionales.

La aprobación del SB 1070 no debería sorprender a quienes han sido testigos de cómo se recrudecía la guerra librada por Arizona contra la inmigración ilegal y el cambio de actitud del gobierno federal respecto de la aplicación de sus propias leyes de inmigración. En los últimos 15 años el gobierno federal ha ido reduciendo progresivamente su control sobre la aplicación de las leyes de inmigración, estableciendo una serie de programas de colaboración con los cuerpos locales de policía, y endureciendo al mismo tiempo sus propias medidas de lucha contra la inmigración ilegal, aparentemente con la esperanza de convencer a los legisladores y a la opinión pública de la importancia que concede a la aplicación de la ley. La política implícita del gobierno federal de desgaste a través de la aplicación de la ley ha incluido algunas medidas contra los inmigrantes imposibles de defender jurídicamente, como la redada federal de Postville (Iowa), donde la estrategia de la fiscalía de imputar excesivos cargos a los inmigrantes fue unánimemente criticada por el Tribunal Supremo de EEUU. También ha incluido una mayor predisposición a expulsar a los inmigrantes legales que delincan; la lista de delitos que justifican una expulsión es cada vez mayor y los procesamientos por cualquier delito de inmigración han alcanzado niveles históricos. En la frontera, la Operación Streamline facilita la presentación de cargos contra los inmigrantes que sean detenidos al tratar de entrar en EEUU, y la imposición de penas a los mismos. En el interior, el programa Secure Communities está agrupando cada vez más cárceles en la política de expulsar a inmigrantes detenidos por delitos, pero sin asegurarse de que los arrestos no se produzcan meramente como una medida de control migratorio. Desde este punto de vista, Arizona no ha hecho más que aceptar la invitación implícita del gobierno federal de aplicar mano dura a los inmigrantes ilegales, llevándola un poco más allá. Hasta el gobierno federal pareció aceptar esta idea al explicar, en un comunicado de prensa emitido para anunciar su intención de emprender acciones legales, que Arizona había "cruzado una línea constitucional" (comunicado de prensa, 6/VII/2010).

La aprobación del SB 1070 no debería sorprender a quienes han sido testigos de cómo se recrudecía la guerra librada por Arizona contra la inmigración ilegal y el cambio de actitud del gobierno federal respecto de la aplicación de sus propias leyes de inmigración

Hay muchos motivos por los que Arizona se ha situado a la cabeza de quienes se oponen a que la sociedad estadounidense acepte a inmigrantes ilegales. Entre ellos figura un evidente e inquietante racismo que ha sido activo históricamente en el Estado y que ahora con frecuencia asoma en *blogs* y manifestaciones, pero también un sentimiento de agravio por la indiferencia mostrada en el pasado por el gobierno federal ante los costes a los que Arizona ha tenido que hacer frente en su calidad de estado fronterizo. También existen consideraciones políticas de orden práctico. Se calcula que en el estado de Arizona, con una población de unos 6,5 millones de personas, hay 500.000 inmigrantes ilegales. Una ola de nuevos votantes inmigrantes podría hacer peligrar el dominio de los republicanos conservadores en ese estado. La batalla emprendida contra una población vulnerable sin derecho a voto también desvía, muy convenientemente, la atención de otros problemas acuciantes a los que el estado tiene que hacer frente, al mismo tiempo que da una imagen de sus líderes como personas dispuestas a enfrentarse al gobierno federal, una postura que siempre da buen resultado en Arizona.

La población a la que se dirige el SB 1070 es fundamentalmente la inmigración de origen mexicano, pero también incluye a centroamericanos y algunos otros

latinoamericanos. La mayoría de estos inmigrantes no fueron atendidos debidamente o no pudieron obtener autorización para inmigrar legalmente cuando se desplazaron hasta Arizona en busca de trabajo en la agricultura, la construcción, los restaurantes, los hoteles y las fábricas. Algunos son ciudadanos estadounidenses, nacidos en EEUU de padres ilegales. Otros son niños que fueron llevados a Arizona a una edad temprana, la denominada "generación 1,5". Esta población de estatus jurídico mixto es visible y genera un visible desagrado entre parte de la población blanca de Arizona que, a pesar de ello, depende de ella para servicios de bajo salario. Pero éstos no son los únicos inmigrantes ilegales del estado. Arizona también atrae a canadienses y a algunos europeos que violan las condiciones de estadía consiguiendo trabajos o instalándose allí. Sin embargo, estos inmigrantes "no visibles" no parecen preocupar ni a la opinión pública ni a los legisladores de Arizona.

La fortificación de la frontera sur también tiende a aumentar los niveles de asentamiento ilegal al dificultar los retornos

Plenos poderes y transferencia de competencias para la aplicación de la ley

En todas las naciones modernas la determinación de las políticas de inmigración es plena competencia de las autoridades nacionales. Esto no siempre ha estado claro en EEUU, puesto que la Constitución federal sólo se refiere a este tipo de políticas de forma críptica, al hacer referencia a la competencia federal para naturalizar a los ciudadanos. Sin embargo, hace casi un siglo el Tribunal Supremo aclaró esta cuestión y desde entonces no se ha vuelto a cuestionar seriamente la competencia del gobierno federal para fijar los términos de las políticas de inmigración. Esta división de competencias no ha impedido a las autoridades federales de inmigración colaborar con la policía local de forma ad hoc y oficiosa cuando las circunstancias así lo han exigido. En ocasiones la policía local se ha puesto en contacto con las autoridades federales de inmigración para solicitar la expulsión de delincuentes, una estrategia que gozó de popularidad en la época de la Ley Seca como forma de hacer frente a los gánsteres de origen extranjero.

Las amplias medidas de lucha contra la inmigración adoptadas de cuando en cuando a lo largo de la historia del país han implicado una colaboración entre las autoridades locales y federales. De 1929 a 1939, las autoridades federales de inmigración solicitaron la asistencia de las autoridades locales en diversos estados para, según los cálculos, "repatriar" a un millón de personas de ascendencia mexicana (resulta impreciso aplicar este término a la mayoría de aquellas personas, puesto que en realidad eran ciudadanos estadounidenses). Los agentes de la Patrulla Federal de Fronteras colaboraron de nuevo con la policía local en 1954 cuando decidieron poner en marcha campañas de identificación de personas "de apariencia mexicana" en Texas. Con la Operación Espalda Mojada se expulsó a decenas de miles de personas y se alentó a muchas otras a abandonar el territorio *motu proprio*. Arizona también ha conocido campañas de expulsión de este tipo, con o sin ayuda federal. Sin embargo, no fue hasta 1996 cuando el Congreso reconoció oficialmente esta relación, ofreciendo por primera vez a la policía local una oportunidad concreta de colaborar con las autoridades federales para la aplicación de las leyes de inmigración.

En 1996 el Congreso aprobó dos leyes con la idea de que la policía local se convirtiera en un "factor multiplicador" en la lucha contra la inmigración ilegal en el territorio nacional. La división constitucional de poderes sólo permitía invitar a participar; según la Constitución, el gobierno federal no puede exigir a la policía local que aplique sus leyes. Así, la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés) autorizaba la impartición de capacitación a policías locales y estatales para la aplicación de las leyes federales de inmigración y preveía un programa de apoyo a esta política, conocido informalmente como el programa "287g" por su ubicación en la Ley de Inmigración y Nacionalidad. La segunda ley aprobada en 1996, la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva, enmendó la Ley de Inmigración y Nacionalidad para conferir a la policía local la autoridad de detener a los no ciudadanos que cometieran delitos graves previamente expulsados. Este reparto de competencias no resulta extraño en EEUU. El federalismo es desde hace tiempo una solución habitual al problema de la limitada capacidad de gobierno y desde hace tiempo es común que todos los niveles de gobierno participen cuando se trata de abordar cuestiones sociales (véase, por ejemplo, Grodzins, 1966, p. 32). En este sentido, la inmigración llega relativamente tarde a la escena de la transferencia de competencias.

El Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) añadió otra dimensión a la transferencia de competencias federales al establecer una colaboración con la policía local en materia antiterrorista tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra el World Trade Center y el Pentágono. Como parte del programa NSEERS se contactó e interrogó a diversos varones musulmanes por su posible conexión con el terrorismo. Más o menos en aquella misma época, la Oficina de Asesoría Jurídica formuló un amplio memorando sobre dicha relación, sosteniendo que los estados tenían la obligación inherente de aplicar las leyes federales de inmigración. Aquel memorando fue ampliamente criticado pero nunca se retiró. A nivel operacional, las autoridades federales de inmigración cada vez colaboran más con la policía local. El gobierno federal ha añadido órdenes judiciales para casos de inmigración a las bases de datos que comparte con las estructuras policiales locales. Los agentes de inmigración han pasado a formar parte de los destacamentos locales destinados a combatir el tráfico de drogas y las bandas. Actualmente existen numerosos programas de colaboración enmarcados en un programa general denominado ICE ACCESS (Acuerdos de Cooperación en Comunidades para Mejorar la Seguridad). Uno de los de mayor alcance es *Secure Communities* (Comunidades seguras), que, como se ha indicado, está dirigido a vincular todas las prisiones locales del país con ICE (Inmigración y Control de Aduanas) de forma que pueda comprobarse la situación migratoria de cualquier persona registrada en una prisión estadounidense. En enero de 2011 969 jurisdicciones y 37 estados han suscrito este programa.

La transferencia de competencias federales a las autoridades locales para la aplicación de la ley se ha visto acompañada por un *impasse* en la reforma migratoria a nivel federal. El actual sistema no ofrece permisos de trabajo permanentes o temporales suficientes como para satisfacer la demanda del mercado, y la entrada legal en el país por motivos de reunificación familiar lleva años, en ocasiones más de una década, para los mexicanos. Incluso los visados de turista, en teoría ilimitados, son difíciles de obtener. Este sistema disfuncional fomenta la inmigración ilegal. La fortificación de la frontera sur también tiende a aumentar los niveles de asentamiento ilegal al dificultar los retornos. Los 11 millones de inmigrantes ilegales que, según los cálculos, residen actualmente en EEUU están más dispersos que en el pasado. Muchos están encontrando trabajo en zonas que no están acostumbradas a recibir tantos residentes extranjeros ni están preparadas para ello. Esto, unido al difícil clima económico, crea el caldo de cultivo ideal para el surgimiento de controversias en todo el país.

A partir de 2005 los estados empezaron a responder a estos mayores niveles de inmigración ilegal mediante resoluciones y proyectos de ley. Las leyes para hacer del inglés la lengua oficial del estado y limitar la concesión de permisos de conducir a los ciudadanos y los residentes legales permanentes se convirtieron en temas favoritos para legislar. El número de estados que han planteado leyes relacionadas con la inmigración ha crecido constantemente hasta alcanzar en el 2010 el número de 208 leyes y 138 resoluciones adoptadas en 46 estados más el distrito de Columbia. La mayoría de los legisladores estatales quieren hacer menos atractiva la vida en Estados Unidos para los inmigrantes irregulares, aunque unos pocos están intentando integrar a los que ya están establecidos en sus estados.

Las ciudades y localidades de mayor tamaño también participan en este debate. Algunos hacen todo lo que pueden por disuadir a los inmigrantes de asentarse en sus territorios mientras que otros, por lo general las grandes ciudades, se resisten a este planteamiento restrictivo de distintas formas, por ejemplo facilitando identificación local a los inmigrantes en situación de ilegalidad. La preocupación por que los inmigrantes cojan miedo a la policía y se resistan, por temor, a denunciar comportamientos delictivos o su propia victimización ha llevado a algunas comunidades a aprobar políticas de protección. No es de sorprender la existencia de conflictos entre los distintos niveles de gobierno: en ocasiones las ciudades se ven obligadas a aplicar iniciativas estatales o de condado que consideran contrarias a sus intereses. Y a veces ciudades y localidades vecinas adoptan posturas contrarias con respecto a la acogida de inmigrantes ilegales. El resultado es un variado mosaico de leyes locales destinadas a controlar el empleo, las oportunidades de enseñanza, los servicios sociales, los alquileres y otras cuestiones a las que los inmigrantes tienen que hacer frente en su vida diaria. Aunque la mayoría de ellas son cuestiones con respecto a las cuales las localidades han disfrutado por lo general de competencias legislativas, no está claro hasta qué punto los estados pueden actuar sin interferir en la autoridad soberana del gobierno federal de determinar las políticas de inmigración.

La ley de Arizona

Arizona comenzó su acometida legal contra los inmigrantes ilegales asentados en su territorio en 1988, con una iniciativa electoral para establecer el inglés como lengua oficial del estado. Aquella ley fue revocada por el tribunal supremo del estado por su excesiva amplitud, pero aquel revés no amilanó a los dirigentes legislativos ni a los activistas antiinmigración. En 2004 los votantes aprobaron restringir el acceso a los servicios sociales de los residentes ilegales e impusieron unos requisitos de identificación más estrictos para impedir votar a los no ciudadanos. En 2006 una iniciativa ciudadana consiguió modificar la Constitución del estado para convertir el inglés en su lengua oficial. Otra iniciativa logró que los inmigrantes ilegales no pudieran solicitar daños y perjuicios punitivos al tratar de obtener reparación ante los tribunales del estado. Ese mismo año el estado de Arizona determinó que los individuos en situación de ilegalidad no tenían derecho a acceder a las clases de inglés patrocinadas por el estado ni a otras prestaciones como la enseñanza pública o las ayudas financieras otorgadas para asistir a la universidad y a los centros de enseñanza superior de dicho estado. Aquella ley afectó a cerca de 5.000 graduados de la escuela secundaria cuando entró en vigor y obligó a los ya matriculados a pagar unos derechos de matrícula mucho más elevados para poder terminar sus estudios (Wingett y Benson, 2007). Todas estas propuestas se aprobaron sin problema, algunas por un margen de prácticamente tres a uno.[1]

El estado de Arizona también ha estado experimentando con las sanciones penales. En 2006 la asamblea legislativa de ese estado aprobó una ley para combatir el desplazamiento clandestino de personas, que el Fiscal del Distrito interpretó de forma que los inmigrantes quedaban criminalizados como co-conspiradores de esas actividades. En 2007 la asamblea legislativa limitó la libertad bajo fianza para aquellos inmigrantes ilegales acusados de delitos graves. Arizona se situó en el punto de mira del país en enero de 2008, al aprobar una ley que castigaba a los empresarios que, a sabiendas, contrataban a trabajadores no documentados, suspendiendo o revocando sus licencias de actividad profesional. Actualmente esta ley está siendo objeto de examen por el Tribunal Supremo de EEUU y se ha iniciado una denuncia contra la ley estatal que limita el acceso a la libertad provisional bajo fianza.

Estas medidas adoptadas en el pasado para disuadir a los inmigrantes ilegales de desplazarse hasta Arizona o asentarse allí sentaron las bases para el proyecto de ley 1070 del Senado (SB 1070), denominado, de forma algo equívoca, Ley de Apoyo a Nuestras Fuerzas de Orden Público y a los

[1] Para obtener una perspectiva general de las propuestas electorales de Arizona, su contenido y sus resultados, véase *http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Arizona_Ballot_Propositions.* Para acceder al texto completo de la Propuesta 300, por la que pasó a exigirse ser ciudadano para poder acceder a la enseñanza estatal y varios otros servicios sociales, véase *http://www.azsos.gov/election/2006/info/PubPamphlet/english/Prop300.htm*

Vecindarios Seguros. De hecho, esta ley ata de pies y manos a los departamentos de policía y las ciudades disconformes con el enfoque centrado exclusivamente en la aplicación de la ley. Algunos de ellos consideran que la seguridad pública exige la confianza de la comunidad en la policía y, por tanto, se muestran a favor de un enfoque más matizado. A otros les preocupan los costes derivados de tener que detener, albergar y transportar a los inmigrantes.

México ha expresado su consternación por la ley de Arizona y se ha negado a proseguir la mayor parte de sus actividades diplomáticas en el estado

Los partidarios de la SB 1070, sin embargo, sostienen que este proyecto refleja la actual legislación federal, que exige a todos los no ciudadanos a llevar encima documentos que permitan acreditar su legalidad en el territorio. La legislación federal exige a las personas que hayan entrado sin inspección registrarse en el plazo de 90 días. Sin embargo, es evidente que la legislación de Arizona va más allá de estas exigencias. En particular, criminaliza el no llevar encima documentos que acrediten la situación migratoria, mientras que en la legislación federal el no portarlos se considera sólo una infracción civil. La ley de Arizona se base en un requisito de registro ampliamente abandonado por el gobierno federal en favor de otros métodos de lucha contra la inmigración ilegal. Pero quizá lo más importante es que este proyecto obliga al gobierno federal a responder a la opinión de Arizona sobre las prioridades de aplicación de las leyes de inmigración, básicamente acabando con la facultad discrecional federal de establecer cómo utilizar sus recursos para la aplicación de dichas leyes.

Quienes critican la ley se han centrado principalmente en el problema de los "perfiles raciales". Aunque los dirigentes del estado insisten en que en la legislación y en la ley de Arizona en general se prohíbe esta práctica, no está nada claro que no vaya a ocurrir. Los "perfiles raciales" resultan difíciles de detectar salvo con datos estadísticos difíciles de obtener sobre las detenciones e interrogatorios efectuados en la práctica. También está el problema del consentimiento. Los agentes de policía están autorizados a hacer preguntas, no sólo en situaciones de detenciones, sino también en cualquier otro momento, si su curiosidad se ve despertada por alguna situación sospechosa. Lo probable es que esas preguntas se dirijan a personas con aspecto inmigrante y que se concentren en la situación migratoria de esos individuos, dadas las prioridades del estado. Los individuos interrogados tienen derecho a permanecer en silencio pero muchos, y en particular los inmigrantes, no lo saben o temen ser víctimas de represalias si no colaboran. Otro problema que se plantea son las paradas efectuadas bajo el pretexto de que se ha cometido alguna infracción menor de tráfico u otro tipo de falta. La ley de Arizona amplía al máximo los motivos que permiten interrogar a inmigrantes, llegando a incluir entre ellos el incumplimiento de las ordenanzas locales. Esto hace a las personas susceptibles de ser investigadas por la policía por tener el césped demasiado alto o celebrar fiestas demasiado ruidosas. En definitiva, los agentes interesados en expulsar a los inmigrantes irregulares tienen nuevas oportunidades de poder aplicar las leyes de inmigración. Se tienen noticias puntuales de que ya se están solicitando documentos identificativos basándose en la raza, si bien la ley aún no ha entrado en vigor. Se percibe ya un clima de endurecimiento de la aplicación de las leyes, por la gran publicidad recibida por las redadas efectuadas por el *sheriff* del condado de Maricopa, un ferviente defensor del SB 1070, y las acciones emprendidas por algunos agentes de unidades del área metropolitana.

Los departamentos de policía en Arizona y en general en Estados Unidos no están en situación de impedir que sus agentes efectúen arrestos y detenciones en base a la raza. Aunque se ha advertido a la policía de que no debe utilizar "perfiles raciales" para determinar quién resulta sospechoso de violaciones de las disposiciones en materia de inmigración, no se dispone de políticas avaladas por el tiempo en esta esfera. Una reciente encuesta realizada a nivel nacional entre los jefes de policía de ciudades de mediano y gran tamaño puso de manifiesto que sólo el 39% disponían de políticas escritas sobre las obligaciones de los agentes en materia de inmigración. El 51% no disponía de políticas ni escritas ni no escritas (Decker *et al.,* 2009). Y es aún menos probable que las pequeñas ciudades y localidades vayan a disponer de ellas.

Arizona ya está sintiendo los efectos de su nueva ley. La posibilidad de que llegue a aplicarse ha provocado un éxodo de inmigrantes mexicanos y centroamericanos del estado. Se estima que unos 100.000 hispanos se han marchado. Estos inmigrantes dejan tras sí apartamentos vacíos y plazas sin ocupar en las escuelas públicas. La mayoría huyen a otros estados, pero algunos están regresando a sus países de origen. Un estudio publicado por la Universidad de Arizona calcula que, de eliminarse a todos los no ciudadanos de la población activa del estado, la producción anual disminuirá en al menos 29.000 millones de dólares (Gans, 2007). La ley también ha provocado protestas políticas. Algunas organizaciones profesionales y los gobiernos de algunas ciudades han prometido boicotear al estado hasta que se retire la ley. México ha expresado su consternación por la ley de Arizona y se ha negado a proseguir la mayor parte de sus actividades diplomáticas en el estado. El Center for American Progress estima pérdidas de 45 millones de dólares por cancelación de alquileres y de 141 millones en ingresos turísticos perdidos. También se está observando un impacto político, a medida que las organizaciones de defensa de los derechos de los inmigrantes van encontrando nuevos apoyos en sus esfuerzos por inscribir a los inmigrantes legales a fin de que puedan votar, algo que podría terminar afectando a los patrones de voto del estado.

Por qué el apoyo al SB 1070

A pesar de todo lo dicho, los partidarios de la ley han conseguido apoyo político en el proceso, al menos a corto plazo. Cuando la gobernadora Jan Brewer firmó la entrada en vigor de la ley, sus niveles de popularidad aumentaron considerablemente, lo suficiente como para situarla por delante de sus rivales en la candidatura republicana al cargo de gobernador y para ganar el puesto. Tanto dentro como fuera del estado la ley disfruta de un amplio apoyo público y apoyo financiero para su defensa. Pero no está del todo claro lo que ese apoyo significa realmente. Muchos de los encuestados que se declaraban partidarios de la ley también se mostraban a favor de una vía que permitiera a los residentes ilegales obtener la ciudadanía, una postura que difiere de la adoptada por los líderes republicanos de Arizona. Ninguno de ellos está a favor de que los inmigrantes ilegales puedan obtener la ciudadanía en última instancia, ni siquiera el senador John McCain, que en el pasado se destacó por defender esta posibilidad.

El contexto local incluye muchas otras muestras de hostilidad hacia la presencia de este tipo de inmigrantes. El condado de Maricopa, de enorme tamaño y en enorme expansión, donde se concentra más de la mitad de la población del estado, ha elegido reiteradamente a Joseph Arpaio como *sheriff*. Desde 2005, cuando Arpaio se dio cuenta de que combatir la inmigración ilegal podía convertirse en una medida popular, se ha venido destacando por la prioridad que otorga a la detección y expulsión de inmigrantes ilegales. Arpaio fue uno de los primeros en adoptar el programa 287g, y con gran determinación. Este programa permite a la policía local detener a personas en situación irregular. El condado de Maricopa se situó a la cabeza de la nación en cuanto al número de agentes formados para realizar funciones de inmigración. El *sheriff* Arpaio también colaboró estrechamente con el fiscal del condado, que se sirvió de una ley estatal sobre el desplazamiento clandestino de personas para procesar como co-conspiradores a las personas introducidas clandestinamente en el país.

Muchos dirigentes políticos también han expresado su claro deseo de expulsar a estos residentes ilegales. J.D. Hayworth, antiguo congresista que fue candidato al escaño del senador McCain, convirtió la hostilidad hacia los inmigrantes en un tema central de su campaña. Los legisladores estatales que propusieron el SB 1070 y leyes anteriores en esa misma línea también se han caracterizado por su hostilidad hacia los residentes ilegales. El líder indiscutible de este grupo, el senador estatal Russell Pearce, se ha envalentonado tras la victoria del SB 1070, que él patrocinó. Ahora está trabajando en la aprobación de leyes que permitan denegar partidas de nacimiento a los hijos de inmigrantes ilegales nacidos en Arizona. El senador Pearce también es partidario de cobrar las clases a los estudiantes que no tengan derecho a asistir a las escuelas públicas del estado.

Ciertamente existen voces discrepantes, en particular entre activistas políticos, demócratas liberales y políticos de origen latino. Pero resulta difícil mantenerse firme en una postura intermedia razonable. El debate público en Arizona, al menos entre quienes más se hacen oír, está claramente caldeado. Pero aun así, existen ciertos límites a las afirmaciones formuladas en el debate público. Cuando la gobernadora Brewer calificó a la mayoría de los inmigrantes ilegales de narcotraficantes, hasta sus partidarios criticaron la evidente falsedad de su afirmación. Y cuando un candidato a la comisión estatal que regula los servicios públicos sugirió que los inmigrantes ilegales no deberían tener derecho a gas, agua y electricidad, también fue duramente criticado. Incitar a la violencia contra los inmigrantes ilegales también resulta claramente inaceptable para la clase política.

A pesar de todo lo dicho, los partidarios de la ley han conseguido apoyo político en el proceso, al menos a corto plazo. Cuando la gobernadora Jan Brewer firmó la entrada en vigor de la ley, sus niveles de popularidad aumentaron considerablemente

Conclusión

La SB 1070 muestra cómo funciona el federalismo americano en una situación de gran tensión política. El sistema es lo suficientemente flexible como para permitir a las localidades considerable voz política, incluso en un ámbito tradicionalmente reservado al gobierno federal. Arizona, con la ayuda de los partidarios a nivel nacional de restringir la inmigración, ha demostrado cómo un estado puede hacer oír su voz. Aprobando el SB 1070 Arizona ha conseguido finalmente obtener una respuesta definitiva del gobierno federal con respecto a sus políticas sobre la inmigración ilegal. En su demanda, el gobierno federal explica detalladamente por qué necesita la discreción de poder aplicar su legislación y de qué forma la ley de Arizona interfiere en sus políticas y sus prácticas.

En el texto aportado por el gobierno se omite por completo la cuestión del derecho de los individuos a no ser parados e interrogados de forma molesta sin justificación para ello por el mero hecho de tener un color de piel determinado, una garantía básica de los derechos civiles. Puede que se trate de una estrategia de tiempos: el gobierno comenzó intentando obtener una orden judicial preliminar mientras que las violaciones de los derechos de los individuos no podrán demostrarse de forma concreta hasta después de su aplicación. Sin embargo, puede también que quienes se encargaron de elaborar la demanda del gobierno hubieran llegado a la conclusión de que el poderoso concepto de derechos civiles sigue estando demasiado vinculado a la ciudadanía como para poder ser trasladado fácilmente al ámbito de la inmigración. Aunque en la Constitución de EEUU no se distingue entre ciudadanos y no ciudadanos al hablar de la garantía de los derechos y las libertades individuales, este elevado concepto no es el que ha determinado la política en materia de inmigración. Las políticas de inmigración de EEUU son fundamentalmente contractuales: el gobierno establece requisitos que el potencial inmigrante debe cumplir. Aunque se han incorporado protecciones procesales a esta estructura, suenan más a una no aplicación de la autoridad gubernamental que a derechos fundamentales. Y por el lado de los derechos civiles, aunque el concepto se ha

ampliado más allá de la atención prestada en un principio a la subordinación legal de los afroamericanos, ese legado histórico sigue pesando. La base sobre la que se sustentan los derechos civiles es la ciudadanía estadounidense, no la condición de ser humano o cualquier otro concepto universalista.

Aun así, la situación a que se enfrentan los inmigrantes ilegales de Arizona recuerda extrañamente a la clásica lucha en favor de los derechos civiles que libraron los americanos de raza negra y sus defensores. La similitud no tiene que ver solamente con la posibilidad de que se utilicen perfiles raciales para aplicar la ley, sino también con la determinación de Arizona de acabar con los residentes visiblemente diferentes alegando una situación de irregularidad. El estado ha pasado completamente por alto las contribuciones realizadas por estos residentes, así como sus múltiples conexiones con la sociedad de Arizona. Los está tratando como si no tuvieran valor alguno. La dura política de "desgaste mediante la aplicación de la ley" resultaría indefendible e impopular si los inmigrantes mexicanos de Arizona se consideraran vecinos y amigos. Lo que define a la mayoría de los comportamientos racistas modernos es esta aversión a la inclusión y el desprecio por todo lo que parezca distinto.

La legislación ha contribuido a insensibilizar a los ciudadanos de Arizona ante la crueldad intrínseca del SB 1070. Arizona lleva años usando la ausencia de estatus legal para dividir a sus residentes en dos categorías legales diferenciadas y convertir a los indocumentados en personas sin valor. El gobierno federal ha estado emitiendo señales contradictorias, pero su dependencia cada vez mayor de la aplicación estricta de la ley es tan insensible a las contribuciones realizadas por los inmigrantes irregulares a la sociedad estadounidense como la postura adoptada por Arizona. Al tratar de frenar el SB 1070, el gobierno federal está tratando de conservar el poder de decidir hasta qué punto EEUU acogerá a inmigrantes. Su incapacidad para decidir un curso de acción definitivo pone de manifiesto otra faceta del federalismo estadounidense. El presidente puede presentar una demanda para poner fin a una usurpación estatal del poder nacional, pero no fijar una vía que permita obtener la ciudadanía, aunque lo considere conveniente para los intereses de la nación.

Doris Marie Provine

Abogada y politóloga, profesora en la Escuela de Transformación Social de la Universidad Estatal de Arizona

Bibliografía

Brimelow, Peter (1995), Alien Nation: Common Sense about America's Immigration Disaster, Random House, Nueva York.

Chavez, Leo (2008), The Latino Threat: Constructing Immigrants, Citizens, and the Nation, Stanford University Press, Stanford, CA.

Decker, Scott H., Paul G. Lewis, Doris Marie Provine y Monica W. Varsanyi (2009), "On the Frontier of Local Law Enforcement: Local Police and Federal Immigration Law", en W.F. McDonald (Ed.), Immigration, Crime, and Justice, Emerald Publishing, Bingley, Reino Unido, pp. 263-278.

Gans, Judith (2007), "Immigrants in Arizona: Fiscal and Economic Impacts", Centro Udall de Estudios de Políticas Públicas de la Universidad de Arizona.

Grodzins, Martin (1966), The American System, Rand McNally, Chicago.

Hamer, Glenn (2010), "An Open Letter to Barry Wong, Corp. Comm. Candidate", The Arizona Republic, 1/VII/2010, p. B5.

Huntington, Samuel (2000), "The Special Case of Mexican Immigration: Why Mexico is a Problem", The American Enterprise, vol. 11, nº 8, diciembre, pp. 20 a 22.

Montini, E.J. (2010), "Wong has the Right Idea … to get Elected", The Arizona Republic, 1/VII/2010, p. B1.

Randazzo, Ryan (2010), "Candidate Calls for Utilities to Stop Service to Illegal Migrants", The Arizona Republic, 30/VI/2010, p. 1.

La Alianza Atlántica tras su cumbre en Lisboa: nuevo concepto, ¿nueva OTAN?

La actualización fue posible en 1991 y en 1999 pero después se hizo difícil a medida que crecieron los Estados miembros y sus divergencias en torno a los fines, medios y formas de actuación (de hecho, en la cumbre de Riga de noviembre de 2006 sólo se pudieron aprobar unas orientaciones para evitar la paralización de la organización).

Félix Arteaga

Tema

El Consejo Atlántico aprobó en la cumbre de Lisboa de 2010 un nuevo Concepto Estratégico para la Alianza Atlántica.

Resumen

Los jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en Lisboa para, entre otros asuntos, aprobar un nuevo Concepto Estratégico que actualizara el vigente desde 1999. Su elaboración ha permitido a la comunidad atlántica disfrutar de unos meses de reflexión abierta, algo que no ocurría desde hacía tiempo por temor a acentuar las divergencias y problemas que aquejan últimamente a la OTAN. La actualización se ha resuelto aparentemente sin complicaciones y la Alianza Atlántica dispone de un nuevo Concepto con el que orientar sus pasos durante los próximos años. Tras Lisboa, la OTAN continúa desdibujando su perfil tradicional de organización regional de defensa y se encamina hacia un régimen de seguridad global. Este ARI repasa el Concepto Estratégico aprobado en Lisboa, sus novedades, sus carencias y las implicaciones para el futuro de la OTAN.

Análisis

Los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN decidieron en la cumbre de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009 revisar el concepto estratégico vigente en la Alianza Atlántica desde 1999. El secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, encargó a un Grupo de Expertos que elaborara un informe, publicado el 17 de mayo de 2010 como "NATO 2020: Assured Security: Dynamic Engagement",[1] y, paralelamente, abrió el proceso de revisión a la participación de la sociedad civil atlántica.[2] Una vez concluida la labor de ambos actores, el secretario general elaboró un borrador del Concepto que hizo circular entre las delegaciones de los Estados miembros el 27 de septiembre. Sobre ese borrador se fue elaborando un texto de consenso que se pudo presentar a la cumbre de la Alianza Atlántica del 19 y 20 de noviembre de 2010 en Lisboa.[3]

Un concepto estratégico es el documento donde se expone la forma en la que la Alianza empleará sus capacidades para conseguir sus objetivos. Su estructura y finalidad ha cambiado desde la Guerra Fría, cuando los conceptos estratégicos establecían cómo se iba a desarrollar la respuesta militar de la OTAN frente a una agresión del Pacto de Varsovia. En aquel tiempo los conceptos eran de naturaleza secreta y su enfoque militar se interpretaba políticamente mediante Informes (Comité de los Tres Sabios de 1956 y Harmel de 1967). Acabada la Guerra Fría, los conceptos estratégicos dejaron de ser documentos de carácter eminentemente militar y se fueron convirtiendo en instrumentos de diplomacia pública para informar a las sociedades cuál era el papel de la OTAN en la seguridad internacional, a qué retos y oportunidades se tenía que enfrentar y cuáles serían sus funciones.

La actualización fue posible en 1991 y en 1999 pero después se hizo difícil a medida que crecieron los Estados miembros y sus divergencias en torno a los fines, medios y formas de actuación (de hecho, en la cumbre de Riga de noviembre de 2006 sólo se pudieron aprobar unas orientaciones –Comprehensive Political Guidance– para evitar la paralización de la organización). A las desavenencias tradicionales entre europeístas y atlantistas, exacerbadas por la guerra de Irak, se fueron añadiendo otras sobre el alcance global o regional de la organización, la desigual contribución militar y presupuestaria de los aliados (sólo cinco de los 28 miembros cumplen el compromiso aliado de dedicar el 2% del PIB a su defensa), las diferentes culturas estratégicas sobre el uso de la fuerza, el distanciamiento entre la OTAN y la UE o entre la OTAN y Rusia y entre los objetivos acordados y los recursos disponibles (el déficit presupuestario estimado de la OTAN a principios de 2010 oscilaba entre 400 y 600 millones de euros). Las divergencias en esos y otros asuntos entre los aliados, unido a la fluidez del entorno estratégico, hacía imposible llegar a acuerdos sobre los objetivos de la Alianza, las contribuciones de sus miembros o los procedimientos de actuación, de forma que se cumpliera el concepto estratégico vigente. Finalmente, el deterioro de la situación en Afganistán, la guerra de Georgia y el impacto de la crisis económica y financiera internacional en los presupuestos militares obligaron a los Estados miembros a replantearse los fines, medios y formas de actuación la Alianza en un nuevo concepto estratégico.

[1] El informe se encuentra accesible en *http://www.nato.int/strategic-concept/index.html*
[2] El Real Instituto Elcano organizó un Grupo de Trabajo que acompañó al proceso y cuyas conclusiones pueden encontrarse en el Documento de Trabajo nº 34/2010, "El Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica y los intereses nacionales: propuestas para la cumbre de la OTAN en Lisboa".
[3] El nuevo Concepto Estratégico aprobado en Lisboa, "Active Engagement, Modern Defence", se encuentra accesible en *http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf*

El Concepto Estratégico para la defensa y seguridad aprobado en Lisboa

El nuevo Concepto enumera un listado amplio de amenazas de seguridad a la Alianza, como el terrorismo, la inestabilidad internacional, las actividades ilegales trasnacionales los tráficos ilícitos de armas, seres humanos o drogas, y los ataques sobre el espacio cibernético, las líneas de comunicación y las infraestructuras críticas, entre otros. También se identifican algunos factores como los cambios tecnológicos, la escasez de recursos, los riesgos sanitarios y el medio ambiente, que son capaces de afectar al "planeamiento y a las operaciones militares", aunque no a los intereses vitales de los aliados. La enumeración aumenta el perfil de seguridad de la OTAN porque pretende afrontar "cualquier amenaza que afecte a la seguridad y protección de nuestras poblaciones", lo que acrecienta el número de ámbitos de seguridad a los que podría atender la organización y, por otro, no se establecen limitaciones expresas que restrinjan esa ampliación de competencias, por ejemplo, a los aspectos militares de esas amenazas. Este cambio de jerarquía conceptual se reconoce en la propia denominación del nuevo Concepto, ahora de defensa y seguridad, y se refleja en la profusión de alusiones a la seguridad en el texto que cuadriplican a las de defensa.

Este cambio de jerarquía conceptual se reconoce en la propia denominación del nuevo Concepto, ahora de defensa y seguridad, y se refleja en la profusión de alusiones a la seguridad en el texto que cuadriplican a las de defensa

Las funciones básicas de la Alianza son tres a partir de ahora: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa. La defensa colectiva se mantiene para el supuesto tradicional, y poco previsible por ahora, de la agresión armada previsto en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte pero se amplía con las amenazas emergentes que no están contempladas por el Tratado. El nuevo Concepto ha encontrado esa fórmula para atender la preocupación de los aliados de Europa Central y Oriental ante posibles acciones de Rusia, vinculando el artículo 5 con agresiones no armadas. No obstante, para alguno de éstos, como Polonia, la verdadera garantía ante Rusia la da la presencia de tropas y equipo estadounidense en su suelo, algo que estaba en el origen del abortado despliegue del sistema de defensa antimisiles de EEUU en Polonia y la República Checa.

La vinculación de las nuevas amenazas con la defensa colectiva es importante para España porque abre la posibilidad de recabar el apoyo aliado frente a situaciones que afecten a la seguridad de Ceuta y Melilla o de sus poblaciones mediante una consulta que, hasta ahora, era más problemática debido a las limitaciones territoriales explícitas en el Tratado (artículo 6). Ahora es posible consultar a los aliados (artículo 4) la posibilidad de activar la defensa colectiva (artículo 5), aunque habrá que convencerles de que la situación constituye una amenaza a "la seguridad fundamental de los aliados individuales o de la Alianza en su conjunto" y que es necesario activar la defensa colectiva (artículo 5). La misma vinculación entre defensa colectiva y amenazas emergentes puede reivindicarse ahora en otros espacios estratégicos de interés para España, como el Mediterráneo o el Sahel, al igual que otros aliados pueden pedir a la OTAN –y a España– que defienda su seguridad. Por ello habrá que preparar a nuestra diplomacia para defender nuestros intereses estratégicos durante el proceso de consultas donde se decidirá la activación de la defensa colectiva.

La gestión de crisis será otra de las funciones esenciales de la Alianza. Ésta siempre ha dispuesto de instrumentos políticos y militares para gestionarlas y la novedad es que ahora hace patente la necesidad de disponer de instrumentos civiles. La implantación de la gestión integral de crisis conduce, por un lado, a establecer mecanismos de coordinación con terceros y, por otro, a combinar las capacidades civiles y militares de la propia organización. Consecuentemente, el nuevo Concepto se abre a la participación de terceros en el diseño de la estrategia y en el proceso de decisiones de operaciones lideradas por la OTAN y crea la capacidad civil que le faltaba. Antes de Lisboa se especuló con la posibilidad de que la OTAN, tras la experiencia de Afganistán, renunciara a gestionar crisis con dimensiones no militares de envergadura. Sin embargo, el nuevo Concepto no descarta ningún tipo de gestión: la OTAN puede intervenir en cualquier crisis que afecte a la seguridad euro-atlántica (población y territorios), en cualquier lugar y en cualquier momento: antes, durante y después de los conflictos. Por lo tanto, el nuevo Concepto refleja que las lecciones aprendidas en los Balcanes y Afganistán recomiendan más protagonismo y capacidad de gestión en la OTAN en lugar de menos.

La seguridad cooperativa es la tercera función con la que la OTAN pretende contribuir a la seguridad internacional en tres ámbitos: (1) control de armamento, desarme y no proliferación; (2) ampliación; y (3) "partenariados". En el primero, el papel de la Alianza y de los aliados se ha limitado tradicionalmente a secundar el liderazgo de EEUU en estas materias, cuyo núcleo duro comparte bilateralmente con Rusia. Pese al deseo de Alemania, la OTAN seguirá siendo una Alianza nuclear hasta que culmine el proceso en curso hacia el desarme nuclear total, lo que quiere decir que contará con armas y doctrinas nucleares aunque esté dispuesta a continuar su reducción (las reducciones de armas nucleares y convencionales depende, en gran medida, de la disposición rusa a adoptar medidas en esos ámbitos). El nuevo Concepto reafirma la política de puertas abiertas frente a las presiones rusas a nuevas ampliaciones, pero se hace en unos términos deliberadamente ambiguos que permiten tanto la ampliación acelerada de los últimos años como su cierre indefinido. Los denominados "partenariados" (*partnerships*) incluyen relaciones de cooperación a distintos niveles con sus interlocutores tradicionales de seguridad como Naciones Unidas, Rusia, Ucrania o Georgia, los países mediterráneos (Diálogo Mediterráneo) y los del Golfo (Iniciativa de Cooperación de Estambul). Estos "partenariados" se abren ahora a cualquier nación u organización internacional que desee cooperar a la seguridad junto a la OTAN en un guiño de apertura hacia las potencias emergentes o los países que han colaborado en operaciones internacionales con la OTAN. Lo más llamativo de esta reestructuración de iniciativas de cooperación es que se considera a la UE como un *partner* más. Aunque se mantenga la retórica de la singularidad de las relaciones entre la OTAN y la UE, esa singularidad –el vínculo transatlántico– corresponde a las relaciones bilaterales entre los Estados norteamericanos y los europeos y no a las de la UE con la OTAN. En compensación, se ha dejado de cuestionar la duplicación de medios entre ambas organizaciones y sólo se pide minimizarla, una oportunidad que podría aprovechar la UE para seguir su camino hacia la política común de seguridad y defensa que aprobó en su Tratado de Lisboa un año antes.

El nuevo Concepto Estratégico: no es oro todo lo que reluce en Lisboa

Frente a las dificultades señaladas para elaborar el nuevo Concepto, la tramitación se realizó sin complicaciones y los comunicados y las declaraciones de los responsables de la OTAN resaltaron el consenso alcanzado en la aprobación y la simplificación del nuevo texto. De esta forma se transmitía la impresión de que el secretario general y el Consejo Atlántico habían encontrado la forma de romper el nudo gordiano que bloqueó la revisión durante tantos años.

Sin embargo, no es oro todo lo que reluce en el nuevo Concepto porque aquellos no han logrado casar fines, medios y formas de actuación –lo que presentaba gran dificultad–, sino que ha optado por la vía fácil de separarlos. Durante los años previos y, especialmente, durante los trabajos del Grupo de Expertos y de la sociedad civil, se evidenció la dificultad de actualizar el Concepto porque antes de adoptar nuevos objetivos, había que valorar si se disponían de los recursos adecuados para alcanzarlos y de la necesaria voluntad política (por ejemplo, no se podía recomendar que la Alianza realizara funciones exigentes de gestión de crisis cuando la realidad demostraba que sólo una tercera parte de las fuerzas europeas están preparadas para ser expedicionarias y que una gran parte de los aliados europeos rechaza que sus tropas se empeñen en combate). Para obviar esa dificultad, el secretario general y el Consejo Atlántico han recurrido al atajo de separar los fines –que es lo que en realidad contiene el nuevo Concepto– de los medios y formas, sobre los que la organización tendrá que reflexionar en los próximos meses.

El documento aprobado en Lisboa tiene el innegable valor político de haber forjado un acuerdo sobre los objetivos, pero técnicamente no puede considerarse una estrategia porque no asocia medios y fines, ni un concepto estratégico porque no articula medios, fines y formas de actuación. El atajo ha servido para poner un documento a la firma en la fecha prevista, lo que explica la satisfacción de los mandatarios, pero ahora hay que buscar los medios y la forma de llevarlos a cabo, lo que preocupa a los encargados de implementar el nuevo Concepto. Gracias también al atajo, se ha podido, por un lado, mejorar la redacción confusa de conceptos estratégicos anteriores que estaban plagados de ambigüedades para permitir lecturas diferenciadas y, por otro, reducir la extensión del concepto anterior a la mitad al suprimir la parte reservada en pasados conceptos a dar orientaciones a la organización y a la estructura de fuerzas (unas 4.000 palabras frente al doble del anterior).

Sin embargo, no es oro todo lo que reluce en el nuevo Concepto porque aquellos no han logrado casar fines, medios y formas de actuación –lo que presentaba gran dificultad–, sino que ha optado por la vía fácil de separarlos

La OTAN prevé completar el concepto con unas orientaciones políticas (*Political Guidelines*) para transformar la organización en junio de 2011 y ha diferido en el tiempo la habilitación de los recursos y capacidades necesarios pero no está por ver si fines y medios pueden casarse a *posteriori*. Por ejemplo, y conociendo la crónica escasez de fuerzas expedicionarias y desplegables en la OTAN, parece difícil que pueda disponer algún día de las capacidades necesarias para llevar a cabo simultáneamente varias operaciones principales de defensa colectiva y de gestión de crisis a distancia estratégica que establece el nuevo Concepto. Fijar un nivel de ambición tan exigente en Lisboa queda bien para una visión, pero ninguna buena estrategia debería fijar un objetivo que no esté seguro de poder cumplir.

El futuro que viene: la OTAN a medio plazo

Como tantas otras organizaciones internacionales surgidas tras la Segunda Guerra Mundial, la OTAN se ha ido quedando fuera del contexto político, estratégico y funcional que dio sentido a su creación. La Organización estuvo contra las cuerdas tras el fin de la Guerra Fría, pero las crisis posteriores prolongaron su vigencia debido a su ventaja comparativa en el campo de la gestión militar de crisis. Como cualquier empresa en tiempo de crisis, supo diversificar sus productos –pasando de la defensa a la seguridad–, ampliar su accionariado –aceptando nuevos miembros, socios y estatutos de cooperación–, abrir mercados –pasando de actuar dentro de la OTAN a hacerlo fuera de ella en los Balcanes o Afganistán– y flexibilizar sus procedimientos –pasando de la decisión por unanimidad a procedimientos más flexibles cuando no coincidían los intereses de sus miembros (los conocidos como no artículo 5)–.

Concepto a Concepto, la OTAN se ha ido acercando cada vez más a funciones de seguridad. El Concepto Estratégico de 1991 amplió el ámbito de sus funciones desde la defensa

colectiva a la seguridad, incluyendo la protección de la paz en Europa, el diálogo, la cooperación, la gestión de crisis y la prevención de conflictos. El Concepto de 1999 introdujo las funciones de control de armamento, el desarme, la no proliferación y el "partenariado". En el nuevo Concepto, la OTAN ha acentuado su perfil de seguridad porque asume la protección de sus territorios y poblaciones frente a cualquier amenaza de seguridad. Lo que empezó siendo una organización de defensa pasó a ser de defensa y seguridad tras la Guerra Fría, se ha transformado en una organización de seguridad y defensa tras Lisboa y, de mantener ese patrón de evolución, podría acabar siendo una organización de seguridad en el futuro.

De momento, la OTAN ha mostrado mayor capacidad de adaptación a la seguridad global que Naciones Unidas y en la medida que consiga demostrar su eficacia frente a las nuevas amenazas, podría acabar ganando la partida al Consejo

La Organización y su secretario general no son neutrales cuando apoyan el proceso de "segurización" porque ven en su reciclaje la salvación de sus intereses corporativos y la continuidad de la estructura burocrática. Lo que está por ver es si la OTAN alcanzará una ventaja comparativa en su nueva naturaleza de seguridad como la tiene en su especialización militar, un objetivo muy difícil porque sus componentes se han socializado en una cultura de seguridad muy diferente de la que se practica en sectores policiales, judiciales, de inteligencia o de protección civil, entre muchos otros actores públicos o privados, nacionales o regionales que vienen combatiendo desde hace tiempo las mismas amenazas que recopila el nuevo Concepto (de hecho, éste reconoce la necesidad de desarrollar capacidades de seguridad que no se tienen).

La resistencia que algunos miembros venían ofreciendo a que la OTAN se transformara en una organización global –cualquier lugar, cualquier amenaza– ha cesado en la cumbre de Lisboa. El Tratado del Atlántico Norte restringe la defensa colectiva al caso extremo –intereses vitales– de un ataque armado dentro del territorio de la Alianza, pero la práctica ha ido ampliando el uso de la fuerza para otros supuestos. El Concepto de 1991 introdujo la gestión de crisis y la prevención de conflictos como misiones y el de 1999 amplió el espacio geográfico de actuación pasando de ser "europeo" a ser "euro-atlántico" (algo más que regional pero algo menos que global) al que se circunscribió la gestión de crisis y las iniciativas de cooperación. La globalización no tiene una base explícita en el Tratado del Atlántico Norte, pero ha progresado por la vía implícita de asociar la defensa colectiva a toda situación que ponga en peligro la seguridad del área transatlántica. Esta vía expansiva y controvertida permite ahora intervenir a la OTAN en cualquier situación y lugar donde el Consejo Atlántico considere que está en riesgo su seguridad. ¿Será esta la *modern defence* que aparece en el título y que no se explica en el concepto?

Superadas las últimas reservas, la OTAN queda enfocada hacia una organización de seguridad global, con vocación y capacidad de influir en los procesos de decisiones de naciones y organizaciones internacionales en materias de seguridad y defensa. Como le ocurre al resto de las organizaciones multilaterales de seguridad, las divergencias de intereses entre sus miembros acabarán obligando a la OTAN a flexibilizar sus procesos de decisiones, sus instrumentos y procedimientos, por lo que a medio plazo la OTAN tendría que "deconstruir" y reconstruir sus objetivos, fines y formas de actuación en cada momento de acuerdo a cada problema y circunstancia de seguridad. La flexibilización organizacional progresará por el adelgazamiento de las estructuras permanentes, por la informalización de los procedimientos de decisión, por la relativización del estatuto de los miembros y por la descentralización de la ejecución. Dicho de otra forma, para actuar globalmente la OTAN deberá desprenderse de las estructuras militares y políticas vinculadas a la Guerra Fría porque el proceso de decisión y el de ejecución se diseñarán a medida de cada situación concreta. Es de prever que el Consejo Atlántico seguirá funcionando como foro de consultas políticas, tal y como señala el Concepto de Lisboa, pero la unanimidad de decisión y ejecución ya no serán obligatorias en su seno porque la naturaleza integral de la gestión futura de crisis obliga a crear marcos de decisión y ejecución *ad hoc*.

La antigua organización de defensa regional, mutando hacia un régimen de seguridad global, actuará sin restricciones funcionales o geográficas, abordando cualquier asunto o distancia que acuerden sus miembros. Esta tendencia cuestiona, sin decirlo, el monopolio del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas porque acabará creando una alternativa al mismo, con menor legitimidad pero probablemente con mayor eficacia. A medida que se consolide el giro, los aliados podrán decidir si el foro de consultas prioritario para las grandes cuestiones de seguridad global sigue siendo Naciones Unidas o la futura OTAN, una decisión que corresponde a los aliados en función de cuál de las dos tenga mayor capacidad de adaptación a los cambios y demuestre una mayor eficacia. De momento, la OTAN ha mostrado mayor capacidad de adaptación a la seguridad global que Naciones Unidas y en la medida que consiga demostrar su eficacia frente a las nuevas amenazas, podría acabar ganando la partida al Consejo.

Conclusión

El Consejo Atlántico tuvo la valentía de afrontar la actualización del Concepto Estratégico de 1999 en circunstancias poco favorables, arriesgándose a profundizar en las divergencias que han lastrado su renovación. El desfase entre la realidad que vivía la Alianza y el texto que le servía de guía justificaba la necesidad de hacerlo pero, también, demostraba que las organizaciones pueden vivir al margen de los mandatos. Esto relativiza la trascendencia de documentos como el Concepto Estratégico aprobado en Lisboa si no van acompañados de la voluntad política o de los recursos para implementarlos.

El proceso de reflexión sobre el Concepto ha sido más importante que el resultado. Se han puesto en cuestión casi todos los fundamentos de la Alianza Atlántica –salvo sus valores y su pervivencia– y han salido a la luz todos los fantasmas y tabúes que habitaban en ella. Sin embargo, el resultado no va a transformar la Alianza tanto como se esperaba porque a medida que se acercaba la cita de Lisboa, el pragmatismo fue devolviendo las divergencias y las carencias a la caja de Pandora para poder cerrarla antes de la cumbre. Gracias a ello, los jefes de Estado y de Gobierno han conseguido aprobar una visión del papel de la OTAN en la seguridad global del futuro y han identificado sus objetivos pero no han sabido cómo cerrar el desfase entre su creciente ambición y sus menguantes recursos. Como resultado, el potencial transformador del nuevo Concepto dependerá de cómo se logre implementar la visión.

Una vez más, la OTAN ha demostrado su capacidad para reinventarse a sí misma y los aliados han sabido imaginarse un escenario donde la OTAN tiene sentido para existir. La OTAN seguirá existiendo aunque su naturaleza, funciones y procedimientos cada vez sean menos reconocibles y previsibles. Su contribución a la cooperación militar reglando los procedimientos y facilitando la socialización en ellos de miembros, socios y terceros sigue siendo indispensable pero está por ver si una organización que no acaba de digerir la transformación militar en la que se había embarcado puede asimilar su desdoblamiento hacia la seguridad.

En Lisboa, el Consejo Atlántico también ha sabido preservar la cohesión y aplazar los problemas y divergencias estructurales que lastran el funcionamiento de la Alianza desde hace tiempo. El nuevo Concepto se ocupa de las amenazas del futuro y hacia afuera, pero los problemas más graves para la Alianza no están fuera ni son ajenos, están dentro y se viene arrastrando cumbre tras cumbre. ¿La próxima vez será?

Félix Arteaga
Investigador principal, Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano

Una herramienta para la crisis: el Tesoro Único Europeo

La recesión que vive la economía global en estos momentos es una de esas oportunidades únicas para hacer que avancen procesos congelados o para que se hagan realidad saltos que apenas eran imaginables poco tiempo atrás.

Juan Ignacio Crespo

Tema

La crisis podría abrir el más apasionante e intenso debate que pudieran mantener los europeos: el de cómo modificar el entramado institucional y avanzar hacia la constitución de un Tesoro Único para los países de la zona euro.[1]

Resumen

La crisis financiera actual abre una oportunidad para avanzar de forma decidida en el proceso de integración europeo a través de la creación de un Tesoro Único para los países de la zona euro. Esta notable mejora en el marco institucional de la gobernanza económica europea permitiría mejorar la coordinación entre las políticas de estímulo de los Estados miembros, facilitaría la salida de la crisis y serviría como un instrumento útil para abordar problemas de financiación a nivel comunitario y enfrentar impagos de deuda.

Análisis

"... consideré cómo los hombres luchan y pierden la batalla; pero aquello por lo que lucharon surge a pesar de su derrota y, cuando llega, resulta no ser lo que ellos deseaban y otros hombres tienen que luchar por lo que deseaban bajo otro nombre" (William Morris, citado por E.P. Thompson).

Las grandes crisis, políticas, económicas o bélicas, suelen ser las parteras de nuevas instituciones o los catalizadores de grandes saltos históricos. Para ello es necesario que quienes tienen perspectiva, y programas políticos o económicos más o menos claros, sean capaces de aprovechar las oportunidades que la historia pone a su disposición para transformarlas en generadoras de lo nuevo.

La recesión que vive la economía global en estos momentos es una de esas oportunidades únicas para hacer que avancen procesos congelados o para que se hagan realidad saltos que apenas eran imaginables poco tiempo atrás.

De esta crisis es probable que salgan cambios que todo el mundo atisbaba en los últimos años o, todo lo contrario, que surjan otros nuevos y queden cortocircuitados los que parecían emerger. Así, entre los cambios más probables, mayoritariamente se apunta que la sede de las finanzas mundiales va a pasar de Londres o Nueva York a algún punto del sudeste asiático, que el centro de gravedad de la economía y la política mundial va a desplazarse hacia el Pacífico, que la hegemonía de EEUU y del dólar está tocando a su fin, etc.

Resulta, por tanto, curioso que no esté sobre la mesa el que debería ser el debate más apasionante e intenso que pudieran mantener los europeos en este momento: el de cómo modificar el entramado institucional y avanzar hacia la constitución de un Tesoro Único para los países de la zona euro.

1990-1994

Un buen ejemplo de cómo las crisis más profundas puedan dar paso a cambios rutilantes se encuentra en las dificultades económicas de los primeros años 90, que se iniciaron con la invasión de Kuwait por Irak, la Guerra del Golfo y la coincidente recesión de la economía norteamericana.

Aunque en Europa el proceso recesivo tuvo un claro retraso respecto a lo que ocurría en EEUU, estalló con toda su virulencia en los mismos países que ahora se han encontrado con la mayor burbuja inmobiliaria (España y el Reino Unido) y estuvo a punto de llevarse por delante el Sistema Monetario Europeo (SME).

Aquella crisis, hoy casi olvidada, alcanzó a España tras la Exposición Universal de Sevilla y la celebración de las Olimpíadas en Barcelona y provocó entre 1992 y 1993 tres devaluaciones de la peseta. En septiembre de 1992 la libra esterlina y la lira habían tenido que ser excluidas del SME y la supervivencia de este mecanismo cambiario quedó más que amenazada.

En aquél momento los augurios para el conjunto de las economías europeas y norteamericana no podían ser peores. Como curiosidad, baste recordar que a la recuperación de los precios en el sector inmobiliario británico se le ponían 25 años de plazo (aunque solo 10 años después el Reino Unido estuviera inmerso en una nueva burbuja inmobiliaria). A la economía norteamericana se la tenía también por estancada, si es que no en recesión (después se supo que había salido de ella ¡en… marzo de 1991!) y solo un mes y medio después de la crisis del SME de septiembre de 1992 Bill Clinton ganaba las elecciones presidenciales con el lema "Es la economía ¡estúpido!".

La situación no era, pues, nada halagüeña. Incluso el optimismo que había provocado el derrumbe del bloque soviético se había desvanecido y la que parecía su consecuencia más evidente (lo que entonces se llamó "el dividendo de la paz") estaba virtualmente olvidada.

¿Quién se hubiera atrevido a profetizar entonces (digamos en septiembre de 1992, cuando los franceses refrendaron el Tratado de Maastricht con lo que se llamó *le petit oui*) que solo seis años y tres meses más tarde los países de la zona euro iban a adoptar una moneda única?

A quien se hubiera atrevido con semejante pronóstico se le habría calificado de insensato. Eso a pesar de que durante los años previos a la crisis del SME no paró de discutirse sobre la posibilidad del nacimiento de esa moneda única que unos definían simplemente como el ECU, otros como el "ECU duro" y otros como el "ECU cesta dura", según en qué quisieran poner el énfasis.

La crisis del SME parecía pues un castigo a la soberbia de haber querido avanzar en esa dirección tan complicada, y la posterior implementación del euro un premio al tesón y la conducta visionaria de unos pocos líderes políticos.

En suma: los altibajos que llevaron a la adopción del euro fueron los característicos de todo proceso histórico, llenos como están siempre de momentos alternativamente depresivos o eufóricos.

Política común

Es muy llamativo que en un momento de dificultades económicas y políticas como el actual no se haya planteado ya el debate público sobre la adopción de una política económica común en la zona euro, si es que no en el ámbito de toda la UE. Mejor dicho, la posibilidad de esa política común sí que se ha mencionado en los pasados meses, pero sólo para descartarla de un plumazo inmediatamente después, entre lamentos sobre las dificultades para coordinar las políticas de Estados tan diferentes.

A la vez, y sin que a nadie sorprendiera, todos los gobiernos europeos han estado aprobando políticas muy parecidas, desde paquetes de medidas destinados a la reactivación económica hasta planes de emergencia para salvar a la banca de su "fracaso final".

El clima de emergencia económica se ha impuesto por encima de cualquier otra consideración y quienes eran más renuentes a la hora de incrementar el gasto público para hacer que vuelva el crecimiento económico (Angela Merkel) han terminado por acometer planes ingentes de gasto, y quienes desafiaron a la opinión pública negándose a rescatar a sus bancos con dinero público (Banco de Inglaterra) han tenido que terminar por nacionalizar parcialmente su sistema financiero.

Aquí, como hubiera dicho Saulo de Tarso, no ha habido ni judío ni gentil, ni conservador ni socialdemócrata. Tampoco ha habido ni españoles ni alemanes: mientras la poderosa Alemania tenía el privilegio dudoso de ser el domicilio de los primeros bancos quebrados en esta crisis (IKB) o la financiera Inglaterra el dudoso honor de haber vivido el único pánico desde la Gran Depresión, ni Benelux, ni Francia ni Italia se han salvado. Ni probablemente se salvará España, por la magnitud de su problema inmobiliario (el gobernador del Banco de España ya lo ha reconocido recientemente, aunque parece que en este caso la crisis que pudiera venir, si es que viene, lo hace a un ritmo más lento y condicionado por lo que es, finalmente, una crisis más ligada a la economía real, aunque tenga un aspecto tan irreal y quimérico como estar produciendo durante años tantas viviendas como EEUU o el conjunto de la UE).

Pues bien, a pesar de todo lo anterior, la discusión sobre la necesidad de coordinar las políticas económicas de los países de la zona euro apenas ha pasado de las lamentaciones. Poco o nada se ha hablado de cómo podría superarse esa frustración. Y, sin embargo, nunca en los últimos tiempos la situación económica ha sido tan alarmante como para que la discusión de cómo avanzar en la coordinación tuviera tanto sentido.

Una comparación estimulante

Sin embargo, ejemplos en los que inspirarse no faltan. De hecho, se utilizan una y otra vez aunque con una especie de orejeras para no extraer todas las consecuencias.

Cada vez que se habla del Banco Central Europeo (BCE) y sus estatutos, se recalca que lo que le distingue de la Reserva Federal es que mientras que ésta tiene por objetivo conseguir la estabilidad de los precios y el pleno empleo, aquél solo tiene que preocuparse por mantener contenida la inflación.

La posibilidad de esa política común sí que se ha mencionado en los pasados meses, pero sólo para descartarla de un plumazo inmediatamente después, entre lamentos sobre las dificultades para coordinar las políticas de Estados tan diferentes

Cuando se limita la comparación de esta manera se olvida que la Reserva Federal (salvo matices que se pueden introducir sobre el *Controller of the Currency*) actúa, desde su independencia, con un *partenaire* que desde el gobierno marca los aspectos fundamentales de la normativa económica y financiera: el Tesoro. La relevancia de la coordinación entre ambas instituciones se ha puesto de relieve una y otra vez durante los últimos meses, pues no había comparecencia ante las dos cámaras del legislativo norteamericano a la que no fueran citados a la vez Ben Bernanke y Henry Paulson para dar explicaciones, juntos o por separado, sobre la crisis y sobre las medidas de las que uno u otro eran responsables.

De modo que la mayoría de los líderes políticos y de los comentaristas europeos parecen sentirse cómodos con una comparación que abarca lo existente (los bancos centrales de ambos lados del Atlántico) y renuncian a ir más allá. Les parece razonable que Jean-Claude Trichet comparezca ante el Parlamento Europeo pero rechazarían por inmanejable que lo hicieran los ministros de Hacienda de los 16 países que tienen el euro como moneda.

Otra comparación más

Sin embargo, los acontecimientos no se detienen, y los bancos centrales de todo el mundo empiezan a acometer nuevas medidas para intentar contener primero y revertir después la rápida contracción económica.

La más importante de esas medidas nuevas se llama quantative easing, que en castellano se ha traducido de manera imprecisa, aunque certera, como "política cuantitativa" para evitar el más pesado e incómodo "política monetaria acomodaticia cuantitativa".

Esta política consiste en una ampliación del tamaño del balance del banco central, tan grande como sea necesaria, sin más que anotar la cifra deseada en el pasivo del banco y poder financiar con ella la correspondiente cantidad de deuda pública o renta fija privada que ocupará una cantidad equivalente en el activo.

Tras la Reserva Federal, que parece dispuesta a aplicar esa política monetaria como manera de superar el límite que supone tener el tipo de interés de intervención igual a cero, el Banco de Inglaterra acaba de anunciar su disposición para poner en marcha una política similar.

¿Qué hará el BCE cuando se vea abocado a semejante situación? Puede que su estatuto no le permita hacerlo y en ese caso habría que reformarlo. O puede que una interpretación laxa sí lo permita, en cuyo caso la deuda pública que terminaría comprando el BCE sería proporcional al tamaño de las respectivas economías o condicionada por

[1] Este ARI fue publicado originalmente en febrero de 2009. Dada la actualidad del tema que plantea el autor, el Real Instituto Elcano han considerado conveniente volver a publicarlo.

las necesidades de financiación de los diferentes Estados (terreno éste en el que ya sería dudoso que se aventurara).

Tesoro Único Europeo

La manera en que los tesoros de otros países coordinan sus políticas con sus respectivos bancos centrales lleva a la conclusión inevitable de que una buena coordinación para combatir la crisis económica pasa por la constitución de un Tesoro Único Europeo. Un paso que, por otra parte, todo el mundo sabe que es una de las tareas pendiente que tienen los países que han adoptado la moneda común y que ya existía como tal tarea pendiente para la UE incluso antes del nacimiento del euro. Las dificultades que puedan tenerse en reconocer ese objetivo pendiente tienen que ver con el diferente leguaje que en otra época se utilizaba y con los años que han transcurrido sin hablar de él: la armonización fiscal.

¿Puede alcanzarse el objetivo de tener una Hacienda común sin una armonización fiscal previa? Sin duda, la respuesta es afirmativa. De hecho, en España ya existe una política económica común marcada desde el gobierno y un Ministerio de Hacienda que convive con Haciendas autonómicas y forales y con diferencias en el tratamiento fiscal de diferentes hechos impositivos, desde el impuesto sobre el patrimonio hasta el céntimo sanitario.

Por tanto, sin negar la importancia de avanzar hacia la armonización fiscal, hay que descartar que sea un obstáculo para la constitución de un Ministerio de Hacienda común. Claro que esto pone sobre la mesa la necesidad de otro paso adicional futuro aún más complicado: el gobierno europeo.

¿Es fácil imaginarlo?

La puesta en marcha de un Tesoro Único presenta numerosas dificultades secundarias y solo tres de primer orden:

(1) ¿Qué porcentaje de los ingresos por impuestos irán a parar a esa Caja Única común?: en el momento inicial no debería ser inferior al 7% de los ingresos conjuntos para financiar el programa contracíclico, acompañado de un calendario preciso de asunción de nuevas responsabilidades y un mayor porcentaje de la recaudación.

(2) ¿Cuál sería el proceso de aprobación de semejante cesión en los diferentes Estados de la zona euro?

(3) ¿Cuáles serían los mecanismos de control y de toma de decisiones?

Aunque para las tareas de coordinación de las diferentes políticas nacionales de reactivación económica puestas ya en marcha (los 200.000 millones de euros del "Plan Barroso") quizá se llegaría un poco tarde, su labor más evidente sería la de dirigir un programa transeuropeo de reactivación que integrara proyectos necesarios para los diferentes Estados y que fueran engarzables en un objetivo común: por ejemplo, los planes de nuevas infraestructuras comunes (o la interconexión entre las existentes), proyectos para aumentar la autosuficiencia energética de la zona euro o el desarrollo/implantación de nuevas tecnologías.

La existencia de un Tesoro Único ayudaría a superar el miedo razonable que tienen los gobiernos a lanzar programas nacionales de reactivación demasiado ambiciosos que pueden terminar desequilibrando la balanza comercial propia en beneficio de los países de los que se importa. También hubiera facilitado el rescate de bancos en apuros, limitando las suspicacias de que lleven subvenciones encubiertas.

Combatir la crisis económica no está resultando fácil para nadie. Aún menos lo será para Europa si en el momento en el que uno de sus Estados miembros necesita ayuda no existe un organismo central que se la dé; que sea capaz de emitir deuda pública para financiarla; que pueda avalar la deuda del Estado en dificultades; que sea el centro de la compensación interterritorial; que permita, en suma, dar un salto de gigante en el desarrollo de la conciencia y la nacionalidad europea.

Conclusión

El ámbito de la política

Naturalmente, la creación de un Tesoro Único es una decisión política cuya necesidad se impone con urgencia en mitad de una crisis económica como la actual. Contra esa decisión política no cabe esgrimir argumentos técnicos, que siempre son superables.

Tampoco vale argumentar que es un tema poco debatido. Con el euro, aunque se debatió intensamente durante el período 1989-1991, ese debate estaba olvidado cuando llegó el momento de ponerlo en marcha (también el debate tuvo algo de superestructural y artificioso: una encuesta enviada en 1991 por el entonces director general del Tesoro Manuel Conthe a 200 personas que ocupaban puestos relevantes en el mundo financiero y en las universidades españolas se saldó con… dos respuestas).

El hueso duro de roer en esta discusión es la carencia de "voluntad política". O, para ser más precisos, la ausencia de voluntad política por parte de Alemania. Pero si Alemania tuvo la visión política de impulsar el nacimiento del euro, a pesar de lo difíciles que le resultaron los años 90, en pleno proceso de integración de las dos Alemania en un solo país y bajo una única administración, ¿qué es lo que puede impedir que en este momento se sume (o, incluso, encabece) la idea del Tesoro Único Europeo?

Mientras nadie lo plantee todo serán conjeturas. Es raro que ni Nicolás Sarkozy ni José Luis Rodríguez Zapatero hayan hecho el amago de plantearlo. Más cuando ya está sobre la mesa otro debate que hace sólo tres meses hubiera parecido impensable: la integración del Reino Unido en la zona euro. ¿Quién ha sido el primero que planteó esto último? ¿Quién quiere ser el último que plantee lo primero?

Juan Ignacio Crespo
Cuerpo Superior de Estadísticos del Estado

Documentos de trabajo y libros publicados

Documentos de trabajo publicados en enero

La imagen de Alemania en España
Javier Noya
DT 4/2011 - 19/01/2011

Un balance de los bicentenarios latinoamericanos: de la euforia al ensimismamiento
Carlos Malamud
DT 1/2011 - 10/01/2011

Las economías G20 y la crisis financiera: preocupación por la gobernanza
Luis A. Riveros
DT 41/2010 - 21/12/2010

La crisis global y sus implicaciones para América Latina*Luis Ramiro Albrieu y José María Fanelli*
DT 40/2010- 21/12/2010

La agenda de la gobernanza global y el papel del G20
Federico Steinberg
DT 39/2010 - 21/12/2010

Novedades en inglés

France's National Security Strategy
Fabio Liberti and Camille Blain
WP 3/2011 - 17/1/2011

The Cost for the EU of 'Losing' Turkey
William Chislett
WP 2/2011 - 12/1/2011

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 enero

La caída de Ben Ali: ¿hecho aislado o cambio de paradigma en el mundo árabe?
Haizam Amirah Fernández
ARI 14/2011 - 25/01/2011

Arizona: la criminalización de la población inmigrante
Doris Marie Provine
ARI 3/2011 (traducido del inglés) - 24/01/2011

¿Justicia indígena o barbarie?
Luis Esteban González Manrique
ARI 13/2011 - 21/01/2011

Cancún: anclando Copenhague y salvando el proceso para salvar el clima… quizá mañana
Lara Lázaro
ARI 12/2011 - 20/01/2011

¿Estamos esperando tus órdenes?: el tibio compromiso global de al-Qaeda en el Magreb Islámico
Manuel R. Torres Soriano
ARI 11/2011 - 20/01/2011

Estrategia de ampliación de la UE: principales retos (y oportunidades) 2010-2011
Alicia Sorroza
ARI 10/2011 - 19/01/2011

La Alianza Atlántica tras su cumbre en Lisboa: nuevo concepto, ¿nueva OTAN?
Félix Arteaga
ARI 9/2011 - 19/01/2011

Cómo influye la crisis económica en el apoyo ciudadano a la UE
Ismael Sanz, Ferrán Martínez y Federico Steinberg
ARI 7/2011 - 18/01/2011

La Responsabilidad Social Corporativa y la Cooperación Internacional para el Desarrollo: caminos convergentes
Rafael Domínguez Martín
ARI 6/2011 - 18/01/2011

Una herramienta para la crisis: Tesoro Único Europeo
Ignacio Crespo
ARI 31/2009 - 11/1/2011 (publicado originalmente el 10/3/2009)

Bolivia también se prepara para la guerra asimétrica: la nueva formulación estratégica boliviana y sus paralelismos con Venezuela
Sonia Alda
ARI 2/2011 - 11/01/2011

El complicado escenario interno en Pakistán tras las inundaciones
Antía Mato
ARI 1/2011 - 10/01/2011

Novedades en inglés

'Failed States' in Sub-Saharan Africa: A Review of the Literature
Jonathan Di John
ARI 5/2011 - 14/1/2011

China-Spain-Latin America Triangulation in a Chinese Perspective
Jiang Shixue
ARI 4/2011 - 14/1/2011

Arizona: The Criminalisation of an Immigrant Population
Doris Marie Provine
ARI 3/2011 - 13/01/2011

When Banks Cannibalise a State: Analysing Ireland's Financial Crisis
Peadar Kirby
ARI 178/2010 - 29/12/2010

Materiales de interés

WEF - Global Risks Report 2011
Sexta edición de esta publicación del World Economic Forum (WEF) que analiza los riesgos globales en 2011, identificados en esta ocasión en tres grupos fundamentales: la relación entre el comercio ilegal, crimen y corrupción con la fragilidad del estado; aquellos relacionados con la gestión y provisión de agua, alimentos y energía; y aquellos otros relacionados con los desequilibrios macroeconómicos globales.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres

CEPAL - Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2010
Este informe de la CEPAL recoge las estadísticas e indicadores sociales, económicos y ambientales de los países de América Latina y el Caribe en 2010.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres

FUNCAS - Los 100 principales indicadores de la economía española
El Gabinete de Coyuntura y Estadística de la Fundación de Cajas de Ahorros (FUNCAS) ha publicado los 100 principales indicadores de la economía española actualizados a 7 de enero de 2011.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres

CRS - Missile Defense and NATO's Lisbon Summit
Informe al Congreso de Estados Unidos del 28 de diciembre de 2010 sobre el acuerdo alcanzado en la Cumbre de la OTAN de Lisboa para integrar las capacidades de la OTAN y EEUUU en relación al programa de defensa de misiles balísticos (Ballistic Missile Defense, BMD).
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres

OSCE-OIT - Strengthening Migration Governance
La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), publicaron en el mes de diciembre del 2010 un informe conjunto con recomendaciones dirigidas a fortalecer la gobernanza de los movimientos migratorios. Así, se han examinando los 56 países pertenecientes a la OSCE, analizando qué se ha hecho hasta el momento y qué queda por hacer.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres

Próximas actividades

4/02/2011
Seminario "Estados frágiles y desafíos del post-conflicto en África"
Lugar: 9.45 horas, Asociación de la Prensa de Madrid
Organizan: Real Instituto Elcano.

13-14 /04/2011
IV Foro Trilateral Europa-América Latina-Estados Unidos
Lugar: Hora por confirmar, Hotel Meliá Castilla
Organizan: SEGIB, Inter American Dialogue y Real Instituto Elcano
Dedicado en esta ocasión a "Medios de comunicación y gobernabilidad" y "Seguridad ciudadana e impacto multidimensional del narcotráfico".

Actividades pasadas

Actividades realizadas en enero

27-28/01/2011
Encuentro franco-español sobre asuntos estratégicos
Se celebró en Madrid este Seminario organizado por la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), con la colaboración del Ministerio de Defensa francés y el Real Instituto Elcano.

13/012011
Reunión con Carlos Alzugaray
El profesor del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos de la Universidad de La Habana y ex-Embajador de Cuba, visitó el Instituto Elcano.

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.