



# Éxitos y fracasos de al-Qaeda: los resultados del terrorismo global a diez años del 11-S

Al-Qaeda ha tenido éxito en persistir como estructura terrorista, extender el yihadismo global y condicionar las políticas de seguridad. Pero ha fracasado en socavar socioeconómicamente al mundo occidental, movilizar a las sociedades musulmanas y evitar la pérdida de Osama bin Laden.

**Fernando Reinares** 

## Líbano: calma tensa a la espera de acontecimientos en Siria e Israel

La tensión política interna ha ido aumentando en el Líbano tras forzar Hezbolá la caída del gobierno de Saad Hariri y acusar formalmente el Tribunal Especial de Naciones Unidas para Líbano a miembros de Hezbolá del asesinato de Rafiq Hariri.

Félix Arteaga

## La iniciativa palestina en Naciones Unidas: expectativas, posibilidades y riesgos

Esta iniciativa se enmarca en una campaña con miras a obtener el reconocimiento internacional del Estado de Palestina y que contempla su adhesión a organizaciones internacionales, la ratificación de tratados y convenios, así como el establecimiento de relaciones plenas con otros Estados.

Isaías Barreñada

# Una nueva lectura de la crisis y de los dilemas de política económica

Cuando parecía que la recuperación económica comenzaba a consolidarse y la Gran Recesión de 2008-2010 estaba quedando atrás, los mercados financieros han vuelto a sufrir una volatilidad extrema durante el mes de agosto de 2011.

**Federico Steinberg** 

## **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 Teléfono: 91 781 67 99

E-mail: cgarciacalvo@rielcano.org

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

E-mail: www.realinstitutoelcano.org

## Éxitos y fracasos de al-Qaeda: los resultados del terrorismo global a diez años del 11-5

Fernando Reinares

A 10 años del 11-S, ¿en qué medida es posible hablar de los éxitos o logros de al-Qaeda en tanto que estructura terrorista con estrategia? ¿O es que su trayectoria reciente puede, por el contrario, ser más bien interpretada como la historia de un fracaso?

4

## Líbano: calma tensa a la espera de acontecimientos en Siria e Israel

Félix Arteaga

Describe la evolución política interna, los juegos de influencia de terceros y sus implicaciones para UNIFIL y para el contingente español a la espera de lo que pueda ocurrir en Siria y en Israel durante los próximos meses.

9

## La iniciativa palestina en Naciones Unidas: expectativas, posibilidades y riesgos

Isaías Barreñada Bajo

Los dirigentes palestinos pretenden superar el estancamiento de las negociaciones con Israel y ser capaces de contener de manera más efectiva el progresivo deterioro de la situación, recurriendo a ampliar el reconocimiento internacional de la estatalidad de Palestina.

**15** 

#### Una nueva lectura de la crisis y de los dilemas de política económica

Federico Steinberg

Las turbulencias financieras de agosto de 2011 hacen necesario revisar el diagnóstico de la crisis y evaluar las limitadas alternativas de política económica en EEUU y la zona euro.

21

#### Documentos de trabajo y libros

ARI, especiales Elcano, materiales de interés y próximas actividades Actividades realizadas en septiembre **26** 

## Éxitos y fracasos de al-Qaeda: los resultados del terrorismo global a diez años del 11-S

Al-Qaeda ha persistido hasta el presente, lo que tratándose de una organización terrorista es ya un éxito. Pero la estructura terrorista formada en 1988 y que continúa existiendo en la actualidad es muy diferente a la de 2001.

#### **Fernando Reinares**

#### Tema

l-Qaeda ha tenido éxito en persistir como estructura terrorista, extender el yihadismo global y condicionar las políticas de seguridad. Pero ha fracasado en socavar socioeconómicamente al mundo occidental, movilizar a las sociedades musulmanas y evitar la pérdida de Osama bin Laden.

#### Resumen

os éxitos de al-Qaeda han consistido sobre todo en mantenerse como estructura terrorista 10 años después de los atentados del 11-S, haber propiciado la formación de una extendida urdimbre del terrorismo global y estar condicionando decisivamente las políticas de seguridad en muchos países del mundo, no sólo occidentales. Pero, transcurrida una década desde los atentados de Nueva York y Washington, al-Qaeda ha fracasado en perpetrar otros similares, provocar el colapso económico y socavar los cimientos del orden social del mundo occidental, movilizar en su favor a las poblaciones musulmanas, expulsar a EEUU de Oriente Medio y adquirir notoriedad en el conflicto entre palestinos e israelíes. Tampoco ha sido relevante ni en el origen ni en el desarrollo de las expresiones de protesta social que han ido convulsionado las estructuras de poder en algunos países árabes. El abatimiento de Osama bin Laden supone además un fracaso para la estrategia de desgaste adoptada por al-Qaeda desde al menos 2004. Ahora

bien, incluso si al-Qaeda quedara inhabilitada, los desafíos planteados por el terrorismo yihadista no se mitigarían a corto y medio plazo.

#### **Análisis**

10 años del 11-S, ¿en qué medida es posible hablar de los éxitos o logros de al-Qaeda en tanto que estructura terrorista con estrategia? ¿O es que su trayectoria reciente puede, por el contrario, ser más bien interpretada como la historia de un fracaso? A este respecto, una reflexión sobre los resultados del terrorismo global, transcurrida una década desde los atentados en el World Trade Center y el Pentágono, requiere prestar atención a distintas facetas internas y externas a la propia al-Qaeda. Aspectos relacionados, por una parte, tanto con su situación actual como con su trayectoria organizativa; y, por otra, con el impacto estructural que han tenido las actividades terroristas de al-Qaeda sobre el mundo occidental respecto al cual ha dirigido su agresiva retórica al igual que entre las sociedades musulmanas donde se encuentra su población de referencia. Así pues, a continuación se ofrece un somero análisis de lo que cabe considerar como éxitos de al-Qaeda y su terrorismo global, seguido de un tratamiento en el que ello se contrasta con lo que es posible entender como fracasos atribuibles a dicha estructura terrorista.

#### Éxitos de al-Qaeda

l-Qaeda ha persistido hasta el presente, lo que tratándose de una organización terrorista es ya un éxito. Pero la estructura terrorista formada en 1988 y que continúa existiendo en la actualidad es muy diferente a la de 2001. Si entonces contaba con un vasto santuario al amparo de las autoridades de un país, Afganistán, donde entre otras infraestructuras disponía de campos de entrenamiento con capacidad p ara adiestrar y adoctrinar simultáneamente a centenares de musulmanes extremistas procedentes de numerosos lugares del mundo, hoy sus infraestructuras dedicadas a tales tareas son mucho más reducidas, aptas para no más de una docena de extremistas y confinadas en enclaves muy concretos de las indómitas zonas tribales al noroeste de Pakistán. Si hace 10 años contaba con varios miles de miembros propios, en estos momentos difícilmente podría hablarse ya de algunos centenares. Si al-Qaeda ideó, planificó, preparó y ejecutó por sí misma, con militantes bajo su obediencia directa, los atentados del 11-S, al igual que otros perpetrados en la Península Arábiga y el Este de África durante la segunda mitad de los 90 o en esas mismas regiones y el Norte de África en 2002, en estos momentos difícilmente podría ir más allá de la ideación o planificación de similares actos de terrorismo.

Además, numerosos dirigentes de al-Qaeda han sido detenidos o abatidos, especialmente en el territorio paquistaní al cual huyeron de la intervención militar liderada por EEUU en Afganistán tras los atentados de Nueva York y Washington, cuya consecuencia más inmediata fue el derrocamiento del régimen talibán que cobijaba a

aquella estructura terrorista desde 1996. Aunque esta se venía mostrando asombrosamente capaz de reemplazar a sus responsables encarcelados o muertos, la cadencia, crecientemente acelerada, de esos cambios a los que se veía abocada, fueron incidiendo negativamente sobre la dinámica organizativa de al-Qaeda y su conducta operativa. Pese a todo, no ser derrotada es clave en su métrica de éxito desde pocos años después del 11-S, según una estrategia de desgaste adoptada al menos a partir de 2004. Pero esta estrategia, que proyectaba hacia el exterior una imagen de indestructibilidad, ha sufrido un enorme quebranto al perder, el pasado mes de mayo, a Osama bin Laden, líder fundacional y carismático de la estructura terrorista. Y, por cierto, otro de extraordinaria importancia con la desaparición, en agosto, de Atiyah abd al Rahman, desde hacía tiempo el auténtico gestor de al-Qaeda.

En cualquier caso, cuando tuvieron lugar los atentados de Nueva York y Washington, hablar de terrorismo global era hacerlo de al-Qaeda. Cierto que desde febrero de 1998 existía un pequeño elenco de organizaciones armadas de orientación islamista afines a dicha estructura terrorista, pero era al-Qaeda la entidad que verdaderamente disponía de recursos y cuyos componentes perpetraron, en los años previos al 11-S, destacados actos de terrorismo en algunos países árabes y africanos. Antes de esta fecha, el mundo occidental en general y EEUU en particular eran ya blanco declarado de la estructura terrorista, como quedó en evidencia con los fallidos atentados previstos para la Nochevieja de 1999 en Nueva York y Los Ángeles o la Nochebuena de 2000 en Estrasburgo. Pero la configuración del terrorismo global y la expansión de dicha violencia han registrado una serie de alteraciones más que sustanciales a lo largo de los últimos 10 años. Hoy existe una urdimbre del terrorismo global mucho más extendida, de la que al-Qaeda, en términos organizativos y operativos, es sólo su primer componente, el núcleo fundacional y la matriz permanente de referencia para otros, pero ni el de mayores dimensiones ni el más activo operativamente.

Esta difusión del terrorismo global ha sido en gran medida consecuencia de la adaptación de al-Qaeda a un entorno cada vez más hostil. Por una parte, optó por conceder autonomía a conglomerados de militantes que hasta finales de 2001 estaban bajo su disciplina o fusionarse con determinadas organizaciones yihadistas para adquirir la presencia que por sí misma no había logrado establecer en países o regiones de relevancia. Así aparecieron, entre 2003 y 2007, extensiones territoriales de aquella estructura terrorista como al-Qaeda en la Península Arábiga, al-Qaeda en Mesopotamia o al-Qaeda a en el Magreb Islámico, que constituyen el segundo gran componente de la urdimbre del terrorismo global. El tercero de dichos componentes lo conforma el heterogéneo a la vez que cambiante elenco de grupos y organizaciones con que al-Qaeda ha venido estrechando vínculos desde el 11-S, cuyos más notables exponentes son, en la actualidad, Therik e Taliban Pakistan y As Shabaab en Somalia. Un cuarto componente de la urdimbre del terrorismo global incluye a individuos y células independientes, que se desenvuelven inspirados por la ideología y las directrices genéricas de al-Qaeda.

La configuración del terrorismo global y la expansión de dicha violencia han registrado una serie de alteraciones más que sustanciales a lo largo de los últimos 10 años.

Finalmente, podría considerarse un éxito de al-Qaeda el hecho de que, tras los atentados del 11-S, haya condicionado decisivamente las políticas nacionales de seguridad en tantos países del mundo, donde se han introducido instrumentos y agencias dedicadas a tareas de prevención y lucha contra el terrorismo, convertido en una prioridad de las agendas gubernamentales en la mayoría de los países occidentales y buena parte de los demás. Al hacerlo, se incurre de manera sostenida en elevados costes que cabe pues imputar al impacto del terrorismo global. En un nivel intergubernamental, esas políticas nacionales se han visto complementadas por decisiones adoptadas en ámbitos como el de la UE. En nuestro entorno más inmediato, la experiencia del terrorismo que algunos países europeos con regímenes democráticos padecieron desde la década de los 70, o los miles de muertos ocasionados por los atentados terroristas de IRA y ETA no habían sido suficientes para avanzar en las importantes decisiones de cooperación policial y judicial contra aquel fenómeno que, sin embargo, precipitarían los atentados del 11-S en EEUU.

Otro fracaso de al-Qaeda consiste en no haber desempeñado papel alguno ni en las revueltas antiautoritarias ni en los derrocamientos de gobernantes autócratas que se vienen produciendo en una serie de países árabes a lo largo de 2011.

Aunque, tras el 11-S, la masiva introducción o el reforzamiento de costosas medidas nacionales destinadas a prevenir atentados, desmantelar estructuras terroristas y desbaratar sus tramas de financiación han constreñido muy seriamente la actuación de los grupos y las organizaciones que practican el terrorismo yihadista, se han cometido excesos en las respuestas estatales a dicho fenómeno, en ocasiones abiertamente contraproducentes. Esos excesos, habituales en regímenes autocráticos de todo el mundo, también se han registrado entre las democracias occidentales. Guantánamo o las cárceles secretas que mantiene el gobierno estadounidense son claros ejemplos, recurrentes en la propaganda terrorista para radicalizar individuos a favor de una concepción belicosa de la yihad. Pero fue la decisión norteamericana de invadir Irak en 2003, apelando sin fundamento a la lucha contra el terrorismo global, la que posibilitó su imprevista expansión hacia zonas previamente no demasiado afectadas de Oriente Medio y, hasta 2007,

una inusitada movilización terrorista que permitió la recuperación temporal de al-Qaeda y un incremento sin parangón de los procesos de radicalización yihadista entre musulmanes de todo el mundo.

Con la pérdida del emprendedor al-Qaeda pierde a una figura probablemente crucial tanto para mantener la cohesión interna de dicha estructura terrorista como para sostener su capacidad de movilizar recursos materiales y humanos.

#### Fracasos de al-Qaeda

iez años después del 11-S, al-Qaeda ha fracasado en perpetrar un atentado de similar alcance y magnitud a los entonces ocurridos en Nueva York y Washington. Ni siquiera ha conseguido, por sí misma o mediante organizaciones afiliadas, cometer un acto de terrorismo espectacular y altamente letal en el territorio estadounidense, pese a la obsesión de Osama bin Laden, hasta su muerte, por llevarlo a cabo. Es cierto, sin embargo, que directa o indirectamente ha intervenido en la comisión de otros de esas características en Europa Occidental, como los ocurridos el 11 de marzo de 2004 en Madrid y el 7 de julio de 2005 en Londres. Aunque con posterioridad no se han registrado incidentes especialmente cruentos en las sociedades abiertas, al-Qaeda intentó un segundo 11-S a finales de agosto de 2006. Los servicios de seguridad británicos consiguieron evitar los preparativos para hacer estallar, mediante el uso de explosivos en estado líquido, no menos de siete aeronaves de pasajeros en ruta desde el aeropuerto de Heathrow hacia los de varias importantes ciudades de EEUU y Canadá. Cabe imaginar la conmoción social y los efectos económicos que dicha operación terrorista hubiese tenido, de no haberse impedido y detenido a los individuos implicados en la misma.

Pero al-Qaeda no ha logrado provocar el colapso económico del mundo occidental, pese a que sus dirigentes se han atribuido, precisamente como uno de los resultados del 11-S y en su afán por mostrar la eficacia del terrorismo, la actual situación de crisis. Una situación en la que, especialmente para el caso de EEUU, es difícil no contabilizar, dentro del déficit fiscal, los gastos de las prolongadas misiones militares en Afganistán o Irak. Sin embargo, la propia economía estadounidense ha mostrado una gran resiliencia, hasta el punto de que su producto interno bruto continuó creciendo entre 2002 y 2007, el año anterior al de la bancarrota de Lehman Brothers. Incluso el sector de la aviación civil, particularmente afectado por los actos de megaterrorismo de septiembre de 2001, recuperó balances con beneficios a los pocos años. Menos capaz aún ha sido al-Qaeda de socavar los cimientos del orden social sobre los que descansa el mundo occidental. Salvo

las incomodidades adicionales en los aeropuertos, ¿acaso han cambiado significativamente los estilos de vida o los procesos políticos de las sociedades abiertas?

Al-Qaeda ha fracasado asimismo en movilizar en su favor a un mundo islámico de gran diversidad constitutiva. Aunque su popularidad varía de unos países árabes y asiáticos a otros, siendo entre significativa y considerable en algunos de ellos, de los datos de opinión pública existentes se deduce que ha decrecido marcadamente y de manera continuada desde 2002. Es muy probable que ello tenga sobre todo que ver con un hecho incuestionable: desde al menos 2004, la inmensa mayoría de las víctimas mortales de al-Qaeda y el terrorismo global son musulmanas. Eso ha llevado a que prominentes figuras con autoridad religiosa reconocida hayan terminado por criticar a al-Qaeda y sus actividades. También a que dicha estructura terrorista, al igual que algunas de sus organizaciones afines, recurran a formas predatorias y coactivas de extracción de recursos económicos distintas a las donaciones voluntarias. Para al-Qaeda, que señala a los occidentales como su principal enemigo, matar principalmente a musulmanes y perder popularidad entre su población de referencia es equivalente a un fracaso. Porque su terrorismo se ha convertido más en exponente de un conflicto en el seno del mundo islámico que la evidencia de un choque de civilizaciones.

Estrechamente relacionado con lo anterior sin duda, otro fracaso de al-Qaeda consiste en no haber desempeñado papel alguno en acontecimientos tan extraordinarios como las revueltas antiautoritarias y los derrocamientos de gobernantes autócratas que se vienen produciendo en una serie de países árabes a lo largo de 2011. Ni al-Qaeda, ni sus extensiones territoriales en el Norte de África y Oriente Medio, han sido relevantes ni en el origen ni en el desarrollo de las expresiones de protesta social que han ido convulsionado las estructuras de poder en Túnez, Egipto, Libia, Yemen y Siria, por ejemplo. Pero los líderes y miembros de esas organizaciones yihadistas, especializadas en la práctica de atentados como forma de afectar la estabilidad política y la cohesión social, seguirán tratando de aprovechar las oportunidades que el cambio político les ofrezca, esperando que, si no el caos, la frustración o el descontento generalizados y el declive de las movilizaciones antigubernamentales, o bien una combinación de estos factores, favorezcan el desarrollo de su estrategia terrorista, caso de contar con los recursos humanos y materiales necesarios.

Es más, al-Qaeda, que ya había fracasado en su ambicioso propósito de expulsar a EEUU de Oriente Medio y erradicar su influencia en la región, tampoco puede mostrar avances en su finalidad última de reconstituir el Califato, ni ha conseguido objetivos aparentemente más asequibles como el de adquirir notoriedad en el contexto del conflicto entre palestinos e israelíes. En esa turbulenta región del mundo, la extensión territorial de al-Qaeda en Mesopotamia ha perdido la oportunidad de que hacia 2006 dispuso para incidir gravemente sobre la vida política en Irak, establecer un dominio propio en las zonas del país con población mayoritariamente árabe suní y plantearse ampliar

su estrategia terrorista hacia otros adyacentes. En los años álgidos de la campaña de terrorismo yihadista en Irak, la dirección de la extensión territorial de al-Qaeda no acató las directrices del directorio de al-Qaeda acerca de cómo conducirla, lo que también puede interpretarse como un fracaso de la última en su estrategia de yihad global. Esta última parece además contradecirse, en estos momentos, con las circunstancias locales específicas que orientan las actividades de al-Qaeda en la Península Arábiga y al-Qaeda en el Magreb Islámico.

Desde finales de 2004, Osama bin Laden se refería a la confrontación de al-Qaeda con Estados Unidos como, literalmente, una guerra de desgaste. Se trataba de evitar una derrota. La métrica de victoria para al-Qaeda consistía, básicamente, en seguir perpetrando atentados, extender sus ámbitos de influencia y proyectar una imagen de invencibilidad. Que su máximo dirigente no hubiera sido capturado o abatido, acreditaba esa imagen. En este sentido, que los servicios de inteligencia de EEUU consiguieran dar con su paradero y, el pasado 2 de mayo, unidades especializadas del mismo país lo mataran la localidad paquistaní de Abottabbad, supone un revés de gran importancia para la estrategia adoptada por al-Qaeda. Con la pérdida del emprendedor que la estableció en 1988, fue capaz de consolidarla en la década de los noventa, hizo de ella la primera entidad terrorista insurgente capaz de perpetrar actos de megaterrorismo y se mantuvo veintitrés años al frente de la misma, al-Qaeda pierde a una figura probablemente crucial tanto para mantener la cohesión interna de dicha estructura terrorista como para sostener su capacidad de movilizar recursos materiales y humanos. Un fracaso para la estructura terrorista.

#### Conclusión

os principales éxitos de al-Qaeda pueden reducirse en lo fundamental a tres. En primer lugar, el de haber conseguido persistir 10 años después de los atentados del 11-S, pese al alcance de cuantas iniciativas contraterroristas gubernamentales y multilaterales han sido adoptadas desde entonces para destruir dicha estructura terrorista. En segundo lugar, el de haber propiciado la formación de una verdadera urdimbre del vihadismo global que, una década después de los actos de megaterrorismo ocurridos en las Torres Gemelas y el edificio del Pentágono, se encuentra hoy mucho más extendida que entonces. En tercer y último lugar, puede asimismo considerarse que al-Qaeda ha tenido éxito al estar aún condicionado decisivamente aspectos internos e internacionales de las políticas de seguridad en tantos países del mundo, no sólo del mundo occidental, con los elevados costes que ello implica. Dicho todo lo cual, es preciso matizar estos resultados del terrorismo global y contrastarlos con otros, cuya enumeración en el epígrafe precedente permite deducir la medida en que la trayectoria reciente de al-Qaeda, una década después del 11-S, es más bien la historia de un fracaso.

Y es que, para empezar, al-Qaeda ha fracasado en replicar atentados de similar alcance y magnitud a los entonces ocurridos. Tampoco ha logrado provocar el colapso económico occidental ni ha sido capaz de socavar los cimientos del orden social en las sociedades abiertas. al-Qaeda ha fracasado asimismo en movilizar en su favor al mundo islámico e incluso su popularidad se ha visto progresivamente mermada. Su terrorismo, cuyas víctimas mortales son en una inmensa mayoría musulmanas, contrasta con la retórica antioccidental que exhibe. al-Qaeda fracasó en su ambicioso propósito de expulsar a EEUU de Oriente Medio y no ha adquirido notoriedad en el conflicto entre palestinos e israelíes. Ni al-Qaeda, ni sus extensiones territoriales en el Norte de África y Oriente Medio, han sido relevantes en el desencadenamiento de las movilizaciones autoritarias y el derrocamiento de autócratas en algunos países del mundo árabe. El abatimiento de Osama bin Laden en Abbottabad, apenas cuatro meses antes de cumplirse una década desde los atentados de Nueva York y Washington, ha supuesto además un fracaso para la estrategia de desgaste que había adoptado al-Qaeda.

A tenor de lo antedicho, podría concluirse que, a 10 años del 11-S, los fracasos de al-Qaeda son mayores que sus éxitos. Pero ello no significa que su amenaza terrorista se haya desvanecido. Más aún, incluso si al-Qaeda quedara inhabilitada, los desafíos planteados por el terrorismo yihadista no quedarían mitigados a corto y medio plazo. Ante una al-Qaeda aminorada y degradada, privada del liderazgo de Osama bin Laden, sus hasta ahora extensiones territoriales y organizaciones asociadas podrían relocalizar sus respectivas estrategias, orientándolas hacia fines relacionados con los países y regiones en que operan. Ello quizá reduciría los niveles de la amenaza del terrorismo yihadista en las sociedades occidentales, donde sigue siendo diversificada y a menudo compuesta, de acuerdo con los cuatro componentes observables en la urdimbre del terrorismo global. Mientras tanto, al-Qaeda mantiene su voluntad de atentar en suelo norteamericano y europeo, incluso de modo no convencional. Que consiga perpetrar algún acto de megaterrorismo es improbable pero no puede afirmarse categóricamente que imposible. Ahora bien, que alguna de sus extensiones territoriales o de sus organizaciones afiliadas consiga ejecutar atentados de menor alcance y magnitud, en esos mismos ámbitos, sigue siendo bastante más verosímil. Que se produzcan nuevos incidentes de relativa baja letalidad protagonizados por individuos aislados o células independientes se da casi por descontado.

#### **Fernando Reinares**

Investigador principal de Terrorismo Internacional, Real Instituto Elcano, y catedrático en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos

## Líbano: calma tensa a la espera de acontecimientos en Siria e Israel

A pesar de las oportunidades abiertas por la intervención, las luchas sectarias siguen dividiendo a la población, así como la injerencia en sus asuntos internos de Siria, Irán, Israel y Hezbolá, entre muchos otros que dirimen sus disputas bilaterales sobre el territorio libanés.

**Félix Arteaga** 

#### Tema

a tensión política interna ha ido aumentando en el Líbano tras forzar Hezbolá la caída del gobierno de Saad Hariri en febrero de 2011 y acusar formalmente el Tribunal Especial de Naciones Unidas para Líbano a miembros de Hezbolá del asesinato de Rafiq Hariri en 2005. Además, tanto los efectos de la desestabilización del régimen sirio como la propuesta de proclamación de un Estado palestino podrían acabar desbordando las tensiones acumuladas.<sup>1</sup>

#### Resumen

a situación política, económica y de seguridad en el Líbano se estabilizó tras la guerra que asoló el sur del país en 2006 y que obligó al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a reforzar la Fuerza Provisional del Líbano (UNIFIL) en la que fuerzas españolas han venido participando desde entonces. A pesar de las oportunidades abiertas por la intervención, las luchas sectarias siguen dividiendo a la población, así como la injerencia en sus asuntos internos de Siria, Irán, Israel y Hezbolá, entre muchos otros que dirimen sus disputas bilaterales sobre el territorio libanés. La fragilidad del Estado contrasta con el poder militar y político de Hezbolá, un Estado dentro del anterior, que ha conseguido hacerse con el control de ambos gracias a la caída del gobierno de Saad Hariri en febrero de 2011, lo que ha radicalizado la bipolaridad en torno a las dos Coaliciones 8 de Marzo (en la oposición) y 14 de Marzo (en el poder).

Este ARI describe la evolución política interna, los juegos de influencia de terceros y sus implicaciones para UNIFIL y para el contingente español a la espera de lo que pueda ocurrir en Siria y en Israel durante los próximos meses.

#### **Análisis**

🖪 l Líbano ha disfrutado de una cierta estabilidad tras el final de la guerra civil y la firma de los Acuerdos de Taïf de 1989, que redistribuyeron las cuotas de poder de las diversas confesiones que el Pacto Nacional les asignaba desde la independencia (el nuevo reparto se hizo a partes iguales entre cristianos, por un lado, y musulmanes y drusos por otro). Sin embargo, no se pudo consolidar la estabilidad política debido a la ocupación siria y a su injerencia en los asuntos internos. El apoyo o la resistencia a la influencia de Siria condujo a un enfrentamiento sectario agravado por los atentados selectivos contra los parlamentarios antisirios en los que fueron asesinados ocho de los 68 miembros de la coalición gubernamental 14 de Marzo, empezando por el líder Rafiq Hariri en febrero de 2005 y terminando por Antoine Ghanim en septiembre de 2007, aunque también fueron asesinados políticos prosirios, como Saleh Aridi del Partido Democrático Libanés el 10 de septiembre de 2008.

Precisamente, el asesinato del ex primer ministro Rafiq Hariri produjo una ola de protestas contra Siria que le obligó a una retirada unilateral de sus fuerzas del territorio libanés. Tras la retirada, se ha mantenido un pulso por el poder entre la Coalición 8 de Marzo (chiíes de Hezbolá y de Amal junto con maronitas del general Michel Aoun) y la Coalición 14 de Marzo (suníes de Hariri, maronitas de Samir Geagea y de Amine Gemayel y drusos de Walid Jumblatt) que ha perpetuado la fragmentación y confrontación entre religiones, clanes y los grupos cristiano-suní y prosirio. Los atentados también se dirigieron contra miembros de las Fuerzas Armadas libanesas: el 13 de diciembre de 2007 dirigido contra el jefe de operaciones del Ejército, el general François el Hajj, responsable de las acciones de limpieza en el campo palestino de Nahr el-Bared en mayo de 2007, y el 13 de agosto de 2008 y el 29 de septiembre del mismo año sobre vehículos y personal en Trípoli. El Líbano vivió su último momento grave de tensión en mayo de 2008 cuando las milicias de Hezbolá se enfrentaron a los partidarios gubernamentales tras intentar el gobierno libanés acabar con su red de comunicaciones internas y con su control de los accesos al aeropuerto de Beirut (con una cifra aproximada de 89 muertos y 150 heridos). Los enfrentamientos armados rompieron una tregua que duraba 18 años desde que acabó la guerra civil en 1990 (en agosto de 2010 se produjo un enfrentamiento armado entre partidarios de Hezbolá y la organización suní Al-Ahbash en algunos barrios de Beirut pero que no llegó al nivel de violencia de los mencionados en mayo de 2008).

La situación política mejoró nuevamente a partir del Acuerdo de Doha, Qatar, de 21 de mayo de 2008, para modificar la ley electoral y redistribuir los escaños entre los

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> El presente ARI es un resumen del documento que aparece en el Especial del Real Instituto Elcano sobre misiones internacionales españolas en la página web y que se elaboró en colaboración con los miembros de un Grupo de Trabajo ad-hoc.

distintos grupos religiosos (el Acuerdo aseguró a la Coalición 8 de Marzo 11 de los 30 miembros del gabinete libanés, lo que le permite vetar decisiones que afecten a sus intereses –como la de desarmar a sus milicias— o a los de Siria e Irán). El Acuerdo desbloqueó la elección del presidente Suleiman, la constitución de un nuevo gobierno de unidad nacional el 11 de julio y la puesta en marcha de un Diálogo Nacional desde septiembre de 2008 entre las partes libanesas. El 7 de junio de 2009 tuvieron lugar las elecciones generales con la victoria, inesperada, de la Coalición 14 de Marzo de Saad Hariri, a la que se unió el PSP de Walid Jumblatt, frente a la Coalición 8 de Marzo liderada por Hezbolá (71 de los 128 escaños frente a 57).

A pesar de su derrota electoral, Hezbolá siguió disponiendo de suficiente capacidad para controlar el Estado libanés, hacer de él un Estado islámico y aumentar la visibilidad de la influencia siria e iraní en la zona. Hezbolá continúa detentando un poder armado que no debería tener en aplicación de la Resolución 1599 (2004) de Naciones Unidas. Disponer de capacidades militares le permite legitimar su papel de garante armado de la resistencia frente a Israel y le da una capacidad de influencia decisiva en los asuntos internos que se traduce en demostraciones de fuerza intimidatoria. Así, cuando a finales de 2010 se conoció que el Tribunal Especial creado por Naciones Unidas para investigar el asesinato de Rafiq Hariri en 2005, Hezbolá iba a implicar a miembros de Hezbolá, su líder Sayyed Hassan Nasralh amenazó con crear "una explosión" en Beirut y realizó nuevas demostraciones de poder militar que coadyuvaron al cambio de gobierno.<sup>2</sup> A pesar de las mediaciones saudí y siria, primero, y turca y qatarí después, o las concesiones del primer ministro Saad Hariri, Hezbolá consiguió derribar al gobierno el 12 de enero de 2011 forzando la renuncia de sus 10 ministros. Posteriormente, el apoyo druso permitió la elección del suní Najib Mikati como primer ministro el 5 de junio de 2011. 3

#### Las injerencias y las malas compañías externas

Además de los clanes y facciones religiosas internas, en el conflicto libanés influyen otros actores externos como EEUU, Siria, Irán, Arabia Saudí e Israel. En los últimos meses, tanto la nueva Administración estadounidense como Arabia Saudí –tras la mediación egipcia y kuwaití– ofrecieron a Siria incentivos como el levantamiento de sanciones y fondos para el desarrollo o empleos para jóvenes suníes para que se distanciara de Irán y colaborara en la estabilización de Oriente Medio, Irak y Afganistán. Siria h a compartido con Irán la asistencia a Hezbolá pero ha tratado de evitar que actuar por su cuenta y, en ese sentido, servía de contención frente a los deseos de Teherán y de las facciones más radicales de la organización terrorista.

Así como la "primavera" árabe no tuvo ningún efecto directo de contagio sobre el Líbano, la desestabilización del régimen de los el-Assad sí que afectó al nuevo gobierno por la especial relación entre Siria y Hezbolá. El mismo gobierno que promovió en el Consejo de Seguridad la

intervención militar contra el régimen de Gadafi es el que luego se ha opuesto a que Naciones Unidas o la Liga Árabe condenaran al régimen de Bashar el-Assad. Los líderes de Hezbolá han expresado su apoyo explicito a sus mentores de Damasco, aunque han desmentido que sus milicias apoyaran la represión del régimen sirio. De igual forma, los opositores suníes liderados desde París por Saad Hariri han negado su apoyo a los activistas sirios pero han condenado a las autoridades sirias por su represión contra la población. La caída del régimen de los el-Assad perjudicaría especialmente a Hezbolá, porque pondría en riesgo la continuidad del apoyo sirio y beneficiaría a la comunidad suní, pero en uno y otro caso existe el riesgo de que los enfrentamientos ya registrados entre las facciones libanesas en algunas ciudades deriven en un enfrentamiento abierto, lo que devolvería al Líbano a una situación de guerra civil.

Así como la "primavera" árabe no tuvo ningún efecto directo de contagio sobre el Líbano, la desestabilización del régimen de los el-Assad sí que afectó al nuevo gobierno por la especial relación entre Siria y Hezbolá.

Por su parte, Irán ha mantenido abierto el frente libanés para presionar a EEUU, Israel y Arabia Saudí. Durante su visita en octubre de 2010 al Líbano, el presidente iraní, Mahmoud Ahmadinejad, reiteró su apoyo a Hezbolá, firmó 17 acuerdos comerciales y económicos y acusó al Tribunal Especial de Naciones Unidas de estar al servicio de estadounidenses e israelíes. Irán ha tratado de cortocircuitar cualquier aproximación entre Siria y Arabia Saudí debido al juego suma-cero entre suníes y chiíes en Oriente Medio. Irán apoya estratégica y económicamente a Hezbolá (se estima que recibe 10.000 millones de dólares anualmente para su labor asistencial) aunque últimamente se ha especulado sobre su apoyo a otros grupos insurgentes y con una restricción en el flujo de fondos desde Teherán con los que Hezbolá financia su clientelismo social y humanitario.

A pesar de lo anterior, las relaciones entre Líbano e Israel habían mejorado razonablemente. Entre julio y agosto de 2008 se llegó a un acuerdo humanitario que permitió intercambiar prisioneros y restos mortales entre Hezbolá e Israel y la entrega de datos sobre las bombas de racimo dispersadas durante 2006. Posteriormente restablecieron sus relaciones diplomáticas en octubre de 2008, intercambiaron embajadores entre abril y mayo de 2009, firmaron acuerdos de paso e intercambios económicos en julio de 2010 y crearon el mes siguiente una comisión para delimitar la frontera común. No obstante, la normalización no ha producido efectos prácticos y a los problemas de delimitación de las fronteras terrestres se unió el de las marítimas cuando Israel desvió la línea de boyas para ocupar más espacio de cara a los yacimientos energéticos que se han localizado en la plataforma continental.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Los detalles sobre la implicación de cuatro miembros de Hezbolá se encuentran en la acusación del Tribunal Especial para el Líbano de Naciones Unidas (8/VII/2011)

Naciones Unidas (8/VII/2011).

<sup>3</sup> Para un análisis de los efectos del cambio de gobierno, véase Julia Choucair (2011), "Líbano: implicaciones del nuevo equilibrio de fuerzas", ARI nº 30/2011.

El conflicto sirio también ha reducido las expectativas de un posible acuerdo entre El Líbano e Israel para la devolución de los Altos del Golán o de las Granjas de Shebaa (Israel pretende devolvérselas a Siria pero ésta atribuye su propiedad al Líbano). También existe la posibilidad de que Irán empuje a Hezbolá a actuar para disminuir la presión internacional sobre Siria o que Israel actúe contra Hezbolá para aliviar la presión social y política

En la operación Libre Hidalgo participan 1.032 militares españoles con carácter permanente dentro de los más de 4.000 de la Brigada Multinacional Este y del Cuartel General de UNIFIL, lo que sitúa a España como el quinto contribuyente de personal sobre el terreno

interna. Frente a esta acumulación de tensiones, las Fuerzas Armadas libanesas no disponen de orientación estratégica ni suficiencia presupuestaria, con lo que no pueden ser capaces de garantizar la estabilidad libanesa por sí mismas. El presidente Suleiman ha reconocido la necesidad de

modernizar su armamento y ha recibido ofertas de Irán y Rusia. EEUU también se ofreció a apoyar la modernización pero ha retirado su oferta, al igual que Francia, tras consumarse el acceso al poder de la Coalición 8 de Marzo liderada por Hezbolá. Como resultado, las Fuerzas Armadas libanesas seguirán disponiendo de menor capacidad militar que las milicias de Hezbolá y tendrán dificultad para prevenir los enfrentamientos entre facciones, por no hablar de la dificultad de controlar a grupos palestinos como Fatah al-Intifada y PFLP-GC que siguen armados y a los que no se han podido desarmar por la fuerza ni por las negociaciones dentro de la Mesa de Diálogo Nacional.

#### La seguridad libanesa vista desde UNIFIL

l incremento de cascos azules facilitó la retirada israelí y la llegada de las Fuerzas Armadas libanesas para controlar el espacio situado entre el río Litani y la Línea Azul de separación. Hasta ahora, UNIFIL ha cumplido su misión con un número limitado de incidentes graves: lanzamientos de cohetes sobre territorio israelí, ataques contra vehículos de las tropas de UNIFIL y numerosos incidentes sobre la frontera. Son incidentes aislados a pesar de los esfuerzos de UNIFIL (los más graves se produjeron el 2 de agosto de 2010 en El Adeisse, cuando un incidente sobre la Línea Azul provocó tres víctimas libanesas y una israelí en el primer enfrentamiento armado

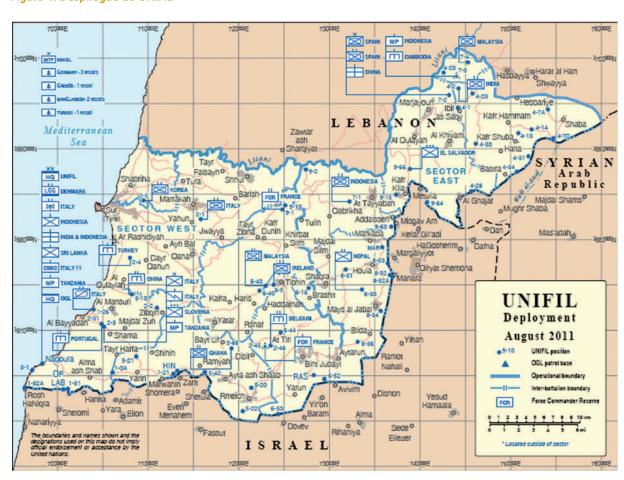


Figura 1. Despliegue de UNIFIL

desde 2006. Los informes del secretario general reflejan las tensiones periódicas entre las fuerzas de UNIFIL y la población afín a Hezbolá como las registradas en julio de 2010 para protestar por su presencia o evitar sus actividades (la última conocida el 6 de abril de 2011 cuando la población de Aita as Shaab impidió la entrada de una patrulla francesa) pero no existe una situación de acoso organizado a las fuerzas de UNIFIL.

A 30 de junio de 2011 participan en UNIFIL 12.349 militares y 1.000 civiles. España lidera el Sector Este (véase la Figura 1) aportando el Mando y Cuartel General, incluidos los sistemas de mando y control para encuadrar al Grupo Táctico español, en el que se integra un pequeño contingente salvadoreño, el resto de fuerzas indias, nepalíes, indonesias, malasias y camboyanas y un grupo de oficiales serbios. Además, el general de división Alberto Asarta está al frente de UNIFIL, con lo que es el jefe de la Misión (Head of Mission) y jefe de la Fuerza (Force Commander). En la operación Libre Hidalgo participan 1.032 militares españoles con carácter permanente (medio centenar en Naqoura) dentro de los más de 4.000 de la Brigada Multinacional Este y del Cuartel General de UNIFIL, lo que sitúa a España como el quinto contribuyente de personal sobre el terreno, habiendo rotado unos 12.800 miembros hasta la fecha por el contingente. Este sufrió un atentado el 24 de junio de 2007 que le causó seis muertos y dos heridos. Su autoría sigue sin conocerse y ni la investigación libanesa ni la de la Audiencia Nacional española confirman ni deniegan la reivindicación de al-Qaeda (en agosto de 2007 Ayman al-Zawahri apoyó el atentado en una cinta de video y en abril de 2008 reiteró sus amenazas contra UNIFIL). El coste financiero hasta finales de 2010 ha sido de 791 millones de euros, de ellos 173 millones correspondientes a 2010 y otros 46 millones a través del Plan de Desarrollo de Naciones Unidas.<sup>4</sup>

El Ejército libanés trata de controlar las actividades armadas y el tráfico de armas en la zona fronteriza y por vía marítima pero todavía no ha cumplido el mandato de las resoluciones 1.559 (2004) y 1.701 (2006) de desarmar a todas

La misión española de apoyo a la paz en El Líbano ha ido cumpliendo los objetivos previstos en el mandato de Naciones Unidas

las milicias incluidas las de Hezbolá (en las dos primeras misiones pueden contar con la colaboración de UNIFIL pero la segunda es de su responsabilidad exclusiva). Los dirigentes libaneses se comprometieron en mayo de 2008 a negociar el desarme dentro del Diálogo Nacional pero el proceso se encuentra estancado y las Fuerzas Armadas libanesas son conscientes de que cualquier intento de desarme por su parte podría desencadenar un enfrentamiento abierto con Hezbolá y otro interno entre sus distintas afinidades cristianas, suníes, chiíes y drusas de sus miembros.

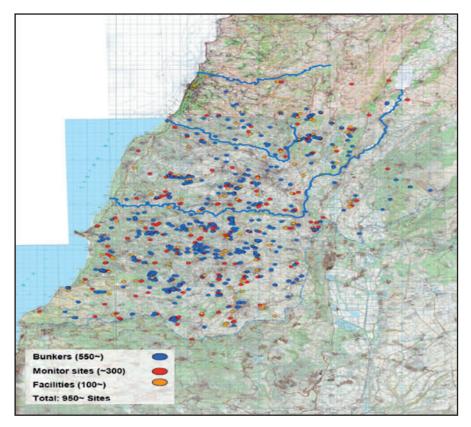


Figura 2. Instalaciones militares de Hezbolá en la parte sur del Líbano

Fuente: imagen de The Washington Post (31/III/2011) cedidas por las Fuerzas de Defensa de Israel

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Para el último informe del secretario general de Naciones Unidas sobre el Líbano véase Consejo de Seguridad (2011), "Sixteenth Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council Resolution 1701 (2006)", S/2011/406, 10/VII/2011.

Mientras la presencia de fuerzas libanesas apoyadas por las de UNIFIL ha impedido la presencia abierta de milicias armadas de Hezbolá en la zona de despliegue, continúan produciéndose sobrevuelos diarios israelíes de aviones, tripulados o no, sobre territorio libanés que UNIFIL sólo puede denunciar. Israel justifica la invasión del espacio aéreo libanés por la necesidad de vigilar el rearme de Hezbolá, una acusación que Hezbolá no niega y que las autoridades israelíes afirman que se están produciendo tanto al norte del río Litani como dentro del área de operaciones de UNIFIL (véanse las estimaciones israelíes de construcciones subterráneas de Hezbolá en la Figura 2). En abril de 2010 Israel acusó a Siria de facilitar el acceso de Hezbolá a misiles Scud que se almacenarían en territorio sirio o en el norte del Líbano y también ha acusado a Irán de facilitar medios aéreos no tripulados a Hezbolá, así como de mantener unos 4.000 miembros de los Guardianes de la Revolución en suelo libanés y entrenar a miembros de Hezbolá en suelo iraní.

Sin embargo, no hay evidencias contrastadas de tráfico de armas al sur del río Litani o que el contrabando de armas se efectúe a través de la frontera terrestre entre Siria y el Líbano, a pesar de que puede ocurrir porque la Fuerza Fronteriza libanesa carece de los medios y la formación necesaria para garantizar el control completo de la frontera común que ejerce desde el 1 de abril de 2010 (informe LIBAT). Tampoco por vía marítima, pese a que la Fuerza Naval de Naciones Unidas ha solicitado información a más de 38.000 buques desde 2006, de los que las fuerzas navales libanesas han inspeccionado a unos 1.000 sin verificar el contrabando de armas. En consecuencia, los informes del secretario general de Naciones Unidas reiteran que no han recibido evidencias que comprueben las acusaciones israelíes, evidencias cuya recogida corresponde a las autoridades y fuerzas libanesas.

Fuera del área de responsabilidad de UNIFIL, preocupa el incremento de capacidades y presencia militar de Hezbolá junto con la presencia de armas palestinas dentro y, sobre todo, fuera de los campamentos de refugiados. También representan una fuente de preocupación los grupos del Frente Popular para la Liberación de Palestina-Comando General y Fatah al-Islam o que grupos chiíes acaben actuando fuera del control de sus líderes tradicionales o que *yihadistas* controlados por al-Qaeda actúen contra los "cascos azules. Los lanzamientos de cohetes sobre Israel son otra fuente de riesgo aunque en los últimos meses no se han producido desde 2009, cuando su lanzamiento condujo a disparos de artillería de represalia por las Fuerzas de Defensa israelíes, con conocimiento o sin él de UNIFIL.

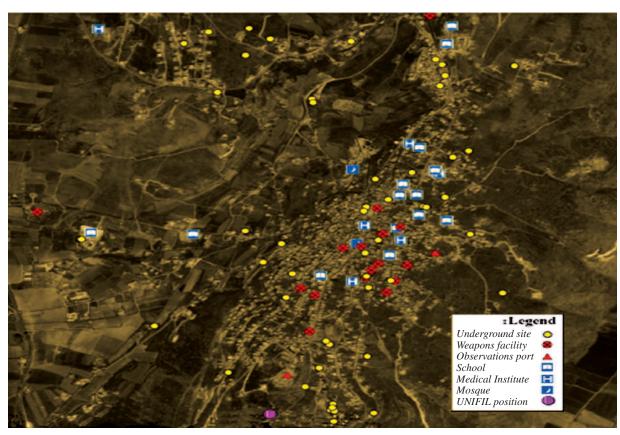


Figura 3. Instalaciones de Hezbolá en al-Khiyam dentro del área española de responsabilidad

Fuente: imagen de The Washington Post (31/III/2011) cedidas por las Fuerzas de Defensa de Israel

#### La situación del contingente español

l contingente español está dedicado habitualmente a vigilar la zona de separación y a patrullar su zona de ✓ responsabilidad: unos 60 km de Línea Azul con una profundidad de entre seis y 25 km. En la zona de despliegue español, no tienen presencia armada abierta los miembros de Hezbolá aunque desarrollan misiones de inteligencia vigilando las actividades de UNIFIL y conservan la infraestructura que utilizaron para resistir la invasión israelí (véase la Figura 3). Además, continúa progresando una colonización chií de la zona inmediata a la Línea Azul mediante la adquisición de inmuebles y terreno por Hezbolá y sus partidarios a precios superiores a los de mercado, lo que dificulta la labor de UNIFIL y favorece la implantación de Hezbolá. A pesar de lo anterior, el contingente español desarrolla su actividad con normalidad y los soldados salen a las poblaciones vecinas. Cuando se produce un incidente serio se aumentan las medidas de protección y se suspenden las salidas para reanudarlas de forma controlada cuando mejoran las condiciones de seguridad.

La misión española de apoyo a la paz en El Líbano ha ido cumpliendo los objetivos previstos en el mandato de Naciones Unidas: ha permitido y apoyado el despliegue de las fuerzas armadas libanesas en el sur del país, ha vigilado la zona de separación y evitado los enfrentamientos directos, graves y prolongados entre las partes. La actuación imparcial de UNIFIL en la zona, su coordinación con los gobiernos libanés e israelí, le han ganado la confianza -o evitado la desconfianza- de la población chií mayoritaria en su zona de acción y de las autoridades israelíes, respectivamente. A pesar de que los israelíes continúan sobrevolando el espacio aéreo libanés y de que las milicias chií desarrollan misiones de inteligencia en la zona, la situación en la zona de despliegue es mucho más estable que fuera de ella. Las rotaciones españolas continúan con normalidad y en la actualidad se encuentran desplegados el Cuartel General y un Batallón de maniobra de la Brigada de Infantería Acorazada Guadarrama XII (en el que se integra una compañía de Infantería de Marina).

#### Escenarios de evolución

as tensiones internas han derivado en hostilidad contenida por la superioridad militar de Hezbolá, una hegemonía que podría alterarse como consecuencia de la caída del régimen alauí de Damasco o la disminución de la influencia iraní en la zona. El cambio de poder de manos chií a suníes en Siria afectaría al equilibrio de poder en el Líbano. Ya se han registrado algunos conatos de enfrentamientos en ciudades con población mixta pero el líder del Movimiento Futuro, el defenestrado Saad Hariri, ha comenzado también a agitar la acusación del Tribunal Especial, algo a lo que se opuso mientras estaba en el poder para no perderlo. El cambio de alianzas podría alterar la capacidad de disuasión militar de Hezbolá y propiciar un enfrentamiento armado.

Por otro lado, Israel sigue denunciando el reforzamiento de la capacidad y estructura militar de Hezbolá y teme que Irán empuje a Hezbolá a atacar a Israel para retrasar o vengar la caída del régimen de Bashar el-Assad o en apoyo a Hamas si la reclamación de un Estado palestino en septiembre de 2011 conduce a un enfrentamiento entre Hamas e Israel. Hezbolá no ha dejado de mantener la presión sobre Israel y el jeque Nasralh pidió a sus partidarios que se prepararan para reconquistar la Galilea en febrero de 2011 y en mayo del mismo año el "Partido de Dios" permitió que activistas palestinos asaltaran las vallas fronterizas para conmemorar el día de la Nakba. El régimen sirio e Hezbolá seguirán provocando a Israel, como lo hicieron el 15 de mayo de 2011 cuando animaron a manifestantes palestinos a saltar la valla fronteriza en Maroun al-Ras, al sur del Líbano sobre la Línea Azul, y el Ejército israelí abrió fuego matando a siete e hiriendo a 111. En sentido contrario, preocupa que la creciente contestación social de la población israelí anime a su gobierno a iniciar una aventura militar contra Hezbolá, una aventura con la que se saldaría de paso el fracaso y la humillación de las Fuerzas Armadas israelíes por Hezbolá en 2006. Un enfrentamiento abierto por Hezbolá o un ataque preventivo de Israel colocaría a las tropas de UNIFIL, incluidas las españolas, en una situación comprometida.

#### Conclusión

a presencia militar internacional se prorrogará indefinidamente mientras que no se cumplan los objetivos de desarme fijados en la resolución 1701 del Consejo de Seguridad. La estabilización militar es una condición necesaria, pero no suficiente para reconstruir la nación libanesa. La actuación de UNIFIL ha creado oportunidades de estabilidad y prosperidad para la población libanesa que el sectarismo interno y la rivalidad exterior han hecho fracasar. Atrapados en medio de las tensiones que se acumulan, la población y las fuerzas internacionales, sólo pueden esperar que los acontecimientos en Siria e Israel de los próximos meses no compliquen aun más la situación. Habrá que esperar junto a ellos.

#### Félix Arteaga

Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano

## La iniciativa palestina en Naciones Unidas: expectativas, posibilidades y riesgos

El reconocimiento internacional de la estatalidad de Palestina, haciendo valer la existencia de iure del Estado palestino, se ha convertido en una pieza clave de la acción política ante la imposibilidad de desarrollar negociaciones con el gobierno israelí y el continuo deterioro de la situación en los territorios ocupados.

Isaías Barreñada Bajo

#### Tema

n la próxima sesión plenaria de la Asamblea General, el gobierno palestino solicitará la admisión del Estado de Palestina en la Organización de las Naciones Unidas.

#### Resumen

os dirigentes palestinos pretenden superar el estancamiento de las negociaciones con Israel y ser capaces de contener de manera más efectiva el progresivo deterioro de la situación, recurriendo a ampliar el reconocimiento internacional de la estatalidad de Palestina. Una pieza clave en esta campaña es la iniciativa dirigida a lograr la admisión del Estado palestino en la Organización de las Naciones Unidas.

#### Análisis

l presidente palestino Mahmud Abbas ha confirmado que en su próxima intervención en la ✓ Asamblea General de Naciones Unidas solicitará la admisión del Estado de Palestina como miembro pleno de la organización. Esta iniciativa se enmarca en una campaña que viene preparándose desde hace más de un año con miras a obtener el reconocimiento internacional del Estado de Palestina y que contempla su adhesión a diversas organizaciones internacionales, la ratificación de varios tratados y convenios internacionales, así como el establecimiento de relaciones plenas con otros Estados. La solicitud en Naciones Unidas será el momento clave de esta campaña al tener por escenario el principal foro multilateral internacional. El reconocimiento internacional de la estatalidad de Palestina, haciendo valer la existencia de iure del Estado palestino, se ha convertido en una pieza clave de la acción política ante la imposibilidad de desarrollar negociaciones con el gobierno israelí y el continuo deterioro de la situación en los territorios ocupados.

Esta medida supone no esperar para ello ni un tratado de paz ni un acuerdo en la materia y tiene un indudable impacto en el conflicto palestino-israelí y en las complejas relaciones entre las partes, implicando de manera destacada a los actores externos, pero también generando debates en el seno del movimiento nacional palestino. Los palestinos pretenden sacudir el *statu quo* actual haciendo uso del derecho internacional y sobrepasando el esquema vigente basado exclusivamente en la bilateralidad y la interinidad. Precondiciones para ello han sido una progresiva acumulación de fuerzas, desde el punto de vista institucional y económico, y en lo político la reciente y todavía frágil reunificación interpalestina; ambos elementos han sido claves para poder hacer valer este nuevo protagonismo palestino.

#### La recuperación del Estado palestino y su reconocimiento internacional

mediados de los 70 la OLP asumió limitar su proyecto estatal a Cisjordania y Gaza, y el 15 de noviembre de 1988 el Consejo Nacional Palestino reunido en Argel declaró el establecimiento del Estado de Palestina con base territorial en estos dos enclaves. Aunque sólo sea un Estado virtual, sin control efectivo del territorio ni soberanía, Palestina ha recibido el reconocimiento de decenas de países. El proceso de Oslo congeló la cuestión del Estado hasta alcanzar un acuerdo de paz, aunque *de facto* la Autoridad Palestina supuso la creación progresiva de un gobierno.

Tras el fracaso del proceso de paz y ante las escasas expectativas de alcanzar resultados concretos por la vía de las negociaciones bilaterales, en 2009 el gobierno Abbas/Fayyad optó por condicionar su participación al cese de la colonización y por desarrollar una vía alternativa, en cierta medida fuera del paradigma de Oslo, consistente primero en legitimarse internamente con avances sustanciales en materia de gobernanza y luego recurriendo a lo multilateral

como palanca que compensara la asimetría de la relación. Es en este marco en el que la cuestión del Estado retomó vigencia. El gobierno palestino en Cisjordania fortaleció sus instituciones y amplió las infraestructuras públicas, con miras a reforzar sus atributos estatales y a partir de ahí reivindicar la plena normalización de su estatalidad. A lo largo de estos dos últimos años, el gobierno ha hecho importantes progresos organizativos y económicos en las zonas autónomas y sendos informes de Naciones Unidas, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en abril de este año han dado fe que las funciones de la ANP son suficientes para ser consideradas las de un gobierno estatal. De esta forma, realineando su posición en el conflicto con Israel, los palestinos planearon una estrategia consistente en avanzar en la construcción de un Estado con el objeto de acelerar con ello el fin de la ocupación y de la situación de "interinidad permanente" creada por Oslo.

En mayo de 2011, el presidente Abbas anunció que Palestina plantearía a la comunidad internacional su reconocimiento como Estado independiente en las fronteras de 1949-1967 y solicitaría su admisión como Estado miembro de la ONU. Si bien el reconocimiento de los Estados no es competencia de la organización sino una cuestión bilateral de los demás Estados y gobiernos, sin embargo, la incorporación plena de Palestina en Naciones Unidas supondría un reconocimiento fuerte de su existencia, precisando la base territorial legal y legítima de esa entidad, y de la persistencia de una realidad constrictiva no conforme al derecho internacional.

Desde un punto de vista formal, el Estado de Palestina existe desde 1988 y la declaración de Argel fue el ejercicio del derecho de autodeterminación, por esencia un acto unilateral que no tiene por qué ser consensuado ni resultar necesariamente de un acuerdo con terceros. La libre determinación política de un pueblo, especialmente si está colonizado o sometido a dominación extranjera, es un derecho recogido en numerosos textos internacionales fundamentales, y en este caso particular en la resolución 3236 (XXIX) de 22 noviembre de 1974 de la Asamblea General de Naciones Unidas que estableció el derecho a la libre determinación política del pueblo palestino, a la independencia y a la soberanía nacional. Pero el Estado de Palestina está desprovisto de sus atributos fundamentales por la situación de ocupación.

A pesar de ello el Estado de Palestina es miembro pleno de diversas organizaciones internacionales regionales y tiene relaciones diplomáticas de diverso grado con numerosos países. A lo largo del último año, una activa campaña diplomática ha ampliado considerablemente el reconocimiento bilateral hasta alcanzar más de 120 países, entre los cuales destacan China, la India, Rusia, Brasil y Sudáfrica. También se ha elevado el estatuto de numerosas misiones diplomáticas palestinas en Europa, sin llegar al reconocimiento pleno.

En el marco de esta estrategia diplomática, los palestinos han barajado tres posibilidades en Naciones Unidas:
a) la incorporación plena en Naciones Unidas; (b) el reconocimiento internacional del Estado de Palestina; y (c) una nueva resolución.

Opción (a): la incorporación plena en Naciones Unidas Desde 1974 la OLP (y desde 1998 Palestina) ha sido reconocida por Naciones Unidas como único representante legítimo de los palestinos y tiene un estatuto de entidad observadora permanente, a la espera de la definición definitiva de su estatuto político y jurídico, participando en varios organismos y agencias. Desde esta situación, dos días antes de su discurso ante la Asamblea General, Mahmud Abbas planteará formalmente su demanda de incorporación

A lo largo del último año, una activa campaña diplomática ha ampliado considerablemente el reconocimiento bilateral hasta alcanzar más de 120 países, entre los cuales destacan China, la India, Rusia, Brasil y Sudáfrica.

del Estado de Palestina a la organización como miembro pleno. El procedimiento de admisión establece que la entidad solicitante se dirige al secretario general. Éste remite la demanda al Consejo de Seguridad que la estudia y puede recomendar su admisión siempre que cuente con al menos nueve votos y que un miembro permanente no esgrima su veto. La Carta de las Naciones Unidas (Cap. II, Art. 4) establece que la admisión de los Estados en la Organización responderá a la decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. En principio sólo pueden aspirar ser miembros los Estados soberanos, aunque varios miembros fundadores de la organización fueron países dependientes. En este proceso existe la posibilidad de que el secretario general retenga la solicitud y retrase la tramitación ante el Consejo de Seguridad, pero dada la atención mediática en torno a este caso, y una eventual presión internacional, no parece previsible tal escenario. Dada la actual composición del Consejo de Seguridad, cabría una mayoría proclive a suscribir la recomendación de ingreso: dos miembros permanentes (China y la Federación Rusa) y ocho miembros no permanentes (Bosnia y Herzegovina, Brasil, Gabón, la India, Líbano, Nigeria, Portugal y Sudáfrica) votarían a favor; Colombia y Alemania, así como los otros tres miembros permanentes podrían votar en contra o abstenerse.

En caso de ser aprobada, la recomendación de ingreso pasaría a la Asamblea General donde la admisión requiere el voto positivo de dos tercios de los miembros (presentes y que voten), lo que en la actualidad significa 128 votos de los 193 Estados miembros, si votaran todos. Es muy probable que la propuesta sea apoyada mayoritariamente. Los votos negativos provendrán de Israel, EEUU y algún otro aliado, asimismo es previsible la abstención o la ausencia de países como Alemania, Italia, algunos del este de Europa, Canadá y Colombia.

Sin embargo, también cabe esperar que en el Consejo de Seguridad algún miembro permanente (en este caso EEUU) Cabe esperar que en el Consejo de Seguridad algún miembro permanente (en este caso EEUU), haga uso de su poder de veto e impida una recomendación favorable.

> haga uso de su poder de veto e impida una recomendación favorable. En tal caso el demandante puede desistir o volver a presentar la solicitud varias veces, forzando a repetir el proceso. En este escenario no cabe la posibilidad de recurrir a la resolución Unión Pro Paz (*Uniting for Peace*, res. 377 (V) de la AGNU), que permite salvar un bloqueo en el Consejo de Seguridad. Este recurso excepcional no se puede utilizar en materia de admisión de nuevos miembros, tal como quedó establecido en un dictamen de la Corte Internacional de Justicia (1950) que da preeminencia en la materia al Consejo de Seguridad. Ante un previsible veto estadounidense, los palestinos pueden optar por renunciar o aplazar su demanda de admisión o bien llevar a término su plan, obligando así a EEUU a ejercer públicamente de valedor de Israel, alargando aún más la larga lista de vetos en defensa de su socio (en 42 ocasiones desde 1972) y deteriorando aún más la imagen de la Administración Obama en este tema.

Ni la admisión ni un amplio reconocimiento internacional cambian la situación en el terreno ni significa que se posibilite de inmediato una soberanía efectiva ni el cese la ocupación

Opción (b): el reconocimiento internacional del Estado de Palestina

De no ser admitida, Palestina tiene una opción de nivel inferior. La Asamblea General puede aprobar una resolución sobre el Estado de Palestina, haciendo incluso explícita mención a las fronteras de 1949-1967 y que podría también, a instancia del secretario general, elevar su actual estatuto de (entidad) observador permanente al de Estado no miembro observador permanente (como el Vaticano en la actualidad o Suiza hasta 2002). Se "reconocería" así el Estado de Palestina, situándolo en la antesala de la adhesión. También cabría que, manteniendo su estatuto actual, Palestina obtuviera mayores competencias y prerrogativas (como tiene la UE). En todo caso, la negativa del Consejo de Seguridad no afecta una iniciativa de estas características. Pero no sólo importa la aritmética de los votos sino también la calidad del reconocimiento, pues con ello el aspecto declarativo se reforzaría con un reconocimiento de los atributos efectivos del estado. Por lo tanto es indispensable un apoyo político claro de ciertos actores implicados y muy particularmente de la UE.

Las implicaciones de una participación más sustancial de Palestina en Naciones Unidas son varias. En primer lugar, llevar la cuestión de la estatalidad al foro internacional obliga a argumentar por qué no se incorpora/reconoce a Palestina y a poner en evidencia que no hay ningún impedimento legal para ello y que solamente se requiere de voluntad política. El reconocimiento internacional explícito tiene el objetivo tácito de implicar a la comunidad internacional: la entidad estatal palestina de iure tiene que serlo también de facto. Su admisión como miembro pleno de la sociedad internacional deberá prolongarse con otras formas de reconocimiento en el plano bilateral y con una contribución activa a la plena consecución de los atributos constitutivos del Estado. Pero está claro que ni la admisión ni un amplio reconocimiento internacional cambian la situación en el terreno ni significa que se posibilite de inmediato una soberanía efectiva ni el cese la ocupación. Sin embargo, sí cambian las coordenadas: refuerza una "igualdad formal" entre dos Estados en el conflicto, separa la autodeterminación y la estatalidad del marco negociador bilateral que las tiene secuestradas, y apremia desde el plano multilateral la retirada del ocupante.

Ambas opciones podrían también servir para confirmar las fronteras del Estado palestino y alejar cualquier pretensión de legalización de la ocupación y de anexión unilateral israelí. Finalmente, Palestina podría utilizar otros instrumentos del derecho internacional para sus reivindicaciones, moderando las asimetrías que ha sufrido hasta ahora y conminando a la comunidad internacional a un papel más activo. Como Estado plenamente reconocido, podría ratificar y adherirse al Estatuto de Roma, plantear casos a la Corte Penal Internacional, los miembros de sus Fuerzas Armadas deberían ser tratadas como prisioneros de guerra, etc.

#### Opción (c): una nueva resolución

Cabe también la posibilidad de que la gestión de las anteriores iniciativas se demore o posponga y que la Asamblea recurra a aprobar de inmediato una resolución, con valor político indudable pero que tenga escasas posibilidades de ser utilizada como palanca efectiva en la relación de fuerzas. La resolución podría reiterar principios y posicionamientos previos, llamar al retorno a las negociaciones o recomendar una futura incorporación plena de la entidad palestina en la Organización, pero no dejaría de ser un premio de consolación para Palestina, con consecuencias políticas imprevisibles. Para Israel se trataría de una medida inocua como lo han sido las decenas de resoluciones anteriores.

## Una iniciativa que obliga a posicionarase a todos los actores

a población palestina apoya la iniciativa diplomática, pero con escepticismo, pues con el proceso de Oslo está desengañada con la comunidad internacional. Los partidos políticos de la oposición secundan la iniciativa, con la excepción de Hamas y el Yihad Islámico, que la censuran por no haber sido consultados. No obstante, lo más significativo ha sido el debate planteado por algunos intelectuales que ven en ella un nuevo elemento de división

del movimiento nacional palestino y temen que el pseudo-Estado resultante sea un bantustán. La crítica de fondo es que la iniciativa menoscaba a la OLP como movimiento de liberación nacional, reduce su reconocimiento internacional y el estatuto adquirido a lo largo de varias décadas y, en suma, debilita las reivindicaciones de los refugiados palestinos. A esta crítica ha contribuido el debate suscitado por algunos iusinternacionalistas que en distintos momentos han sido asesores legales de los palestinos. Guy Goodwin-Gill alertó sobre el riesgo de que la admisión de Palestina en la ONU supusiera la eliminación de la OLP, reconocida desde 1975 como "único representante legítimo del pueblo palestino", habiendo ostentado la representación de los derechos inalienables del pueblo palestino, y que la iniciativa diplomática da preponderancia a la dimensión estatal en detrimento de los derechos de los refugiados. Tal alarma fue rebatida por otros juristas (Francis Boyle, John Quigley), quienes han argumentado que desde 1988 los palestinos tienen un Estado y que la OLP actúa como su gobierno provisional, representando los intereses de todos los palestinos, y que esta situación se mantendría en un nuevo escenario. En suma, el debate gira en torno a la estatalidad como paso táctico o como fin estratégico, pero en igual medida aborda la representatividad democrática de la actual OLP y de la ANP.

La estratagema de hacer del reconocimiento internacional del Estado palestino una palanca de presión y un activo en las relaciones de fuerza ha obligado a reaccionar a Israel y a los demás actores. Aunque los palestinos cuentan a su favor con el cansancio y el creciente escepticismo internacional respecto al viejo esquema de negociaciones, mientras que Israel actúa a contracorriente de los cambios y es percibido como un elemento desestabilizador y de rémora, la iniciativa es un desafío para algunos de actores implicados.

Israel considera la iniciativa palestina una ruptura de las reglas del juego, un acto unilateral que desestabiliza las relaciones, so riesgo de violencia, y que busca deslegitimar a Israel en la escena internacional. A pesar de las advertencias de Ehud Barak, hace más de seis meses, augurando un "tsunami diplomático" provocado por el plan palestino, Israel ha respondido con una tardía ofensiva internacional. Tanto su diplomacia como el propio jefe del ejecutivo han tratado de convencer a diferentes gobiernos de no dar su apoyo a la solicitud palestina. De los 156 países con los que mantiene relaciones diplomáticas, cerca de 70 han sido abordados para que voten en contra, se abstengan o se ausenten. Sus expectativas son magras y en gran medida Israel da por perdida una parte de la batalla; no obstante cuenta con el respaldo de EEUU, clave para un bloqueo en el Consejo de Seguridad, y ha prestado especial atención a sus socios europeos, buscando un voto cualitativo en la Asamblea General. Esta respuesta tiene lugar en un momento de grave deterioro de la imagen de Israel, que se encuentra quizás en el punto más bajo de su historia diplomática, más aislado en la región y en la escena internacional. Con su intransigencia, Israel acentúa esta dinámica, obviando que, más pronto o más tarde, deberá convivir o coexistir con un Estado palestino.

EEUU se encuentra también en una posición incómoda, tanto por el desafío palestino como por el empecinamiento israelí. Sus relaciones con el actual gobierno israelí no son fluidas. Dos años intentando re-encarrilar las negociaciones bilaterales han tenido nulo resultado, pero esto no ha alterado su inquebrantable alianza con Israel. El presidente Obama explicitó en su discurso de mayo sobre las revoluciones árabes, que EEUU comparte el grueso de los argumentos de Israel y desautoriza la iniciativa palestina. Si es necesario,

La oposición de Israel, EEUU y algunos países europeos a la estatalidad palestina o la tibieza de otros evidencian la complejidad de alcanzar un acuerdo con los parámetros actuales y la urgente necesidad de otra lógica con una implicación diferente de la comunidad internacional.

Washington vetará una solicitud palestina en el Consejo de Seguridad, con lo que ahondaría las críticas y contribuiría a deteriorar aún más la ambivalente y contradictoria imagen de Obama en la región. Asimismo, llama la atención el activismo que Washington está desplegando para convencer a diferentes países para que no apoyen a Palestina. Esto indica al menos dos cosas: un compromiso inquebrantable con Israel a prueba de gobiernos y al mismo tiempo el temor a aparecer como defensor de Israel en solitario en Naciones Unidas. Finalmente, cabe suponer que una abierta confrontación entre el gobierno palestino y Washington ponga en peligro la ayuda estadounidense.

Por su parte, el Cuarteto también ha demostrado sus limitaciones y su fijación en la periclitada lógica de Oslo. En los dos últimos años se ha limitado a apuntalar las iniciativas estadounidenses, sean las mediaciones de George Mitchell o "los parámetros de Obama". Pero sus limitaciones se hicieron aún más patentes en la reunión del 11 de julio que concluyó sin ni siquiera una declaración final; un silencio que puso en evidencia su incapacidad para intervenir de manera efectiva y dejó entrever una patente división entre el tándem UE-Federación Rusa y EEUU. Todavía una semana antes de la Asamblea General el Cuarteto barajaba una nueva propuesta de paz a las partes para reactivar las negociaciones.

Europa está dividida sobre la cuestión de la estatalidad palestina. En la práctica, la UE y los Estados miembros han venido tratando Palestina como si fuera un Estado, pero esto no supone que haya consenso para apoyar la iniciativa. Como en otros casos, se ha optado por ceder el protagonismo a EEUU y al Cuarteto. La UE se ha limitado a declaraciones vagas de disposición a "reconocer al Estado palestino en el momento apropiado" (Consejo de la UE, 23 de mayo 2011) o "valorar el éxito del gobierno

La oposición de Israel, EEUU y algunos países europeos a la estatalidad palestina o la tibieza de otros evidencian la complejidad de alcanzar un acuerdo con los parámetros actuales y la urgente necesidad de otra lógica con una implicación diferente de la comunidad internacional.

palestino en la implementación del plan de construcción del Estado". Pero, muy a su pesar, la incapacidad de éstos obliga a los europeos a posicionarse e intentar asumir una postura común. En febrero de 2010 los ministros Kouchner y Moratinos ya plantearon que la UE debía reconocer al Estado palestino en los próximos meses. Varios jefes de gobierno han apoyado la propuesta. En julio, un grupo de ex líderes europeos llamaban al reconocimiento del Estado palestino. Javier Solana y Martti Ahtisaari han presentado 10 razones para el sí europeo. Sin embargo, varios países se han declarado contrarios a la propuesta palestina: Alemania, los Países Bajos, Italia y el Reino Unido, secundados por otros países del centro y este de Europa que habían reconocido a Palestina antes de integrarse en la UE (Polonia, Rumanía, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Bulgaria). Francia, Noruega y España se dicen dispuestos al reconocimiento pero prefieren la adopción de una postura de consenso. Finlandia, Suecia, Irlanda, Portugal, Chipre, Malta y Bélgica apoyan la iniciativa palestina. La falta de unanimidad en la UE es un problema pero no debería servir de excusa para el inmovilismo; no ha habido acuerdo en el caso de Kosovo en 2008 y no lo hay en otros temas y escenarios. Desunida y débil, la UE se ha decantado en las últimas semanas por negociar con Abbas un apoyo europeo de mínimos consensuado pero condicionado. Francia, España y la jefa de la diplomacia europea, Catherine Ashton, mantuvieron conversaciones con la ANP asegurando el apoyo europeo no para su adhesión plena sino para una elevación de su estatuto en Naciones Unidas y un reconocimiento en el "momento apropiado", a cambio de reactivar las negociaciones, sin plantear precondiciones y sobre los parámetros de Obama (seguridad y fronteras), no extender los reconocimientos bilaterales y no recurrir a tribunales internacionales. Aquí también el desencuentro entre Palestina y la UE puede provocar daños importantes.

#### **Escenarios**

or lo tanto, en función de la capacidad palestina de mantener su iniciativa original o de atenuarla, del éxito de las actuaciones israelíes, de las presiones de EEUU y del Cuarteto, de la capacidad de consenso de la UE y de las posiciones de otros actores, se plantean varios escenarios posibles:

(1) Escenario palestino: la admisión como Estado miembro. Supondría que la solicitud palestina es aprobada por el

Consejo de Seguridad y por la Asamblea General, todo ello en un período corto de tiempo. La incorporación como Estado miembro pleno significaría una clara victoria palestina y una derrota política para Israel, así como la demostración palpable de que la comunidad internacional asume un papel más activo en la resolución del conflicto. Presupondría un acuerdo previo entre EEUU e Israel o un distanciamiento. Es el escenario óptimo para los palestinos, pero sus posibilidades son escasas por el probable veto de EEUU.

(2) Escenario europeo: la concesión del estatuto de Estado no miembro observador. Sea porque el Consejo de Seguridad rechaza la solicitud o porque no se llega a plantear para evitar el veto, la Asamblea General podría acordar elevar el estatuto de Palestina de entidad observadora a Estado observador. La resolución podría hacer referencia y reafirmar el Plan de partición de 1947, definir las fronteras o llamar a un futuro reconocimiento del Estado palestino. Aquí caben al menos dos posibilidades: (a) que este paso se dé con un acuerdo previo con algunos actores (UE y Cuarteto) que conlleve condiciones a una o a las dos partes (reactivación de las negociaciones bilaterales, condiciones del Cuarteto planteadas en 2006, garantías de seguridad, etc.), pero en el que cabrían incluso demandas israelíes (reconocimiento del carácter judío del Estado de Israel, Jerusalén capital de Israel, etc.); la UE opta claramente por esta fórmula light, de reconocimiento parcial condicionado; y (b) que la resolución demandada por Palestina se apruebe sin acuerdos previos ni condiciones. La aritmética de la Asamblea puede permitir a Palestina eludir la aceptación de condiciones previas, con lo que infligiría una modesta derrota política a Israel, pero también acarrearía el riesgo de deteriorar relaciones bilaterales, perder apoyos (donantes) y sufrir las represalias. En ambos casos se trataría de una victoria muy limitada que los palestinos deberían completar por más acción diplomática bilateral.

(3) Escenario estadounidense: la aprobación de una nueva resolución de Naciones Unidas. En el caso de no obtener nada en materia de admisión o mejora de estatuto, cabría la aprobación de una nueva resolución que reafirmara las resoluciones previas, el apoyo al establecimiento del Estado palestino en el futuro, y que incluyera incluso una ampliación de privilegios de la Misión de Palestina en Naciones Unidas. Tal fórmula podría ser apoyada por EEUU y algunos socios occidentales, a modo de premio de consolación, dado que valoran el posible debilitamiento de una OLP-ANP marginada en la escena internacional. Este escenario supondría una derrota política para los palestinos.

(4) Escenario israelí: el fracaso de las iniciativas palestinas. Sea por la renuncia anticipada al prever resultados no satisfactorios o por una inesperada derrota, los palestinos pueden fracasar en su iniciativa y no obtener nada. Esta derrota diplomática puede alienar profundamente a los palestinos de sus donantes, pondría en peligro a la ANP y tendría consecuencias aún más nefastas para la OLP y el propio proyecto estratégico de dos Estados. Podríamos asistir a una implosión de la ANP y a un retorno de la iniciativa de la calle, una tercera Intifada, fruto de la frustración ante

el abandono internacional y el bloqueo, implicando a palestinos bajo ocupación, refugiados y palestinos israelíes, con el apoyo de las sociedades árabes vecinas. En suma, se abriría la puerta a una nueva fase, totalmente impredecible, del conflicto. Asimismo, Israel puede intentar evitar la iniciativa palestina recurriendo a medidas de fuerza y provocando un incidente grave en Cisjordania y Gaza que altere totalmente las coordenadas y haga inviable la iniciativa en Naciones Unidas.

En los dos primeros escenarios, tras un éxito pleno o limitado, y a pesar de la ocupación, es previsible que se desencadenen reconocimientos bilaterales inmediatos por parte de muchos países dubitativos. En caso de éxito, el gobierno palestino reforzará sus iniciativas respecto a Jerusalén-este y las colonias y será previsible un incremento de las tensiones. Israel hará uso de palancas económicas (retención de transferencias financieras y condicionamiento de la ayuda) y diplomáticas (presionando sobre terceros países). Tampoco cabe descartar el recurso a la fuerza: una reocupación de zonas bajo control palestino tiene elevados costes pero pueden llevarse a cabo acciones puntuales contra Gaza, en los puestos fronterizos o en zonas que Israel quiere anexar. Y es previsible una aceleración de las obras en el muro de separación y en los asentamientos. En cualquier escenario es previsible un repunte de la violencia, a manos de Israel y de los colonos, o por parte de la población palestina frustrada.

En todo caso, la cuestión probablemente no se zanje en Nueva York en estos días. La carta de Abbas al secretario general y su discurso ante la Asamblea precisarán la posición palestina, descartando quizá algún supuesto barajado inicialmente. Por su parte, Ban Ki Moon ya ha anunciado que será difícil debatir esta cuestión en septiembre, por lo que es probable que dure varias semanas o meses.

#### Conclusión

a iniciativa ante Naciones Unidas supone un hábil recurso que ha permitido a los palestinos recuperar protagonismo, aprovechar el apoyo internacional acumulado a la largo de décadas e implicar a la comunidad internacional. Asimismo, es un test para los actores que han estado presentes en estas dos últimas décadas, tanto en el plano político como aportando recursos. La búsqueda de la normalización del Estado palestino en el principal foro internacional retrata la capacidad de actuación de cada uno, su coherencia, su autonomía en la toma de decisiones y sus intereses. EEUU está atrapado en el dilema de seguir apoyando a Israel o ser coherente con su discurso de respaldo a las transiciones democráticas árabes.

Es poco probable que el Estado de Palestina logre en breve su plena admisión en Naciones Unidas, a lo sumo mejorará su estatuto o recibirá una nueva resolución de apoyo. En todo caso, la iniciativa no se agota aquí; seguirá con la extensión de los reconocimientos bilaterales. Un Estado, ocupado pero reconocido plenamente por la mayor parte de la sociedad internacional, terminará siendo integrado en Naciones Unidas.

Europa está dividida sobre la custión de la estatalidad Palestina. En la práctica, la UE y los Estados miembros han venido tratando Palestina como si fuera un Estado, pero eso no supone que haya consenso para apoyar la iniciativa.

La oposición de Israel, EEUU y algunos países europeos a la estatalidad palestina o la tibieza de otros evidencian la complejidad de alcanzar un acuerdo con los parámetros actuales y la urgente necesidad de otra lógica con una implicación diferente de la comunidad internacional. Cada vez parece más claro que mantener el esquema del proceso de Oslo, consintiendo sus efectos perversos, agota las posibilidades de una solución del conflicto basada en la fórmula de los dos Estados.

Finalmente, la iniciativa palestina también apremia a relegitimar democráticamente y reforzar la representatividad de la OLP y de la ANP. La cuestión del Estado palestino es una de las dimensiones del conflicto y cualquier avance parcial no puede poner en riesgo los derechos de los refugiados.

#### Isaías Barreñada Bajo

Coordinador de Programas Educativos y Publicaciones, Casa Árabe, y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid

# Una nueva lectura de la crisis y de los dilemas de política económica

El principal problema
al que se enfrenta
la economía mundial
(sobre todo los países avanzados)
es que tienen que hacer frente
a esta nueva crisis prácticamente sin
instrumentos de política económica
y con un nulo consenso político sobre
cuál es el camino a seguir.

#### **Federico Steinberg**

#### Tema

as turbulencias financieras de agosto de 2011 hacen necesario revisar el diagnóstico de la crisis y evaluar las limitadas alternativas de política económica en EEUU y la zona euro.

#### Resumen

Este ARI plantea que para entender las turbulencias que desde agosto de 2011 atraviesa la economía internacional es necesario rediagnosticar la crisis. Explica que el crecimiento económico que la mayoría de los países avanzados (no España) han vivido tras la recesión de 2008-2010 ha sido en parte un espejismo, sustentado por estímulos públicos difíciles de sostener. A continuación evalúa las limitadas opciones de política económica que tienen los gobiernos.

#### **Análisis**

#### Introducción

uando parecía que la recuperación económica comenzaba a consolidarse y la Gran Recesión de 2008-2010 estaba quedando atrás, los mercados financieros han vuelto a sufrir una volatilidad extrema

durante el mes de agosto de 2011. Aunque a finales de julio los países de la zona euro alcanzaron un acuerdo destinado a estabilizar la crisis de la deuda y EEUU logró elevar su techo de gasto para no entrar técnicamente en suspensión de pagos, las bolsas a ambos lados del Atlántico se desplomaron y las primas de riesgo de España e Italia alcanzaron máximos históricos. En la zona euro sólo la compra de deuda por parte del Banco Central Europeo (BCE) logró calmar la situación, aunque de forma momentánea. En EEUU, tras la controvertida rebaja de la calificación de la deuda por parte de Standard & Poor's, se han extendido los temores a una nueva recesión, que han llevado al contagio bursátil de los mercados emergentes. En este nuevo contexto de incertidumbre, en el que no se sabe si los riesgos son de inflación o de deflación, tanto el oro como la deuda de los países más sólidos han actuado como refugio. Mientras que el oro ha alcanzado máximos históricos, alrededor de los 1.900 dólares la onza, la rentabilidad de la deuda de países percibidos como más sólidos (incluyendo EEUU y Japón, que no tienen calificación AAA) ha caído hasta cerca del 2%, incrementando automáticamente la prima de riesgo de los países de la periferia de la zona euro. En definitiva, de forma súbita, los inversores han cambiado su percepción de la realidad económica internacional y han dejado de confiar en prácticamente todas las inversiones a largo plazo.

El principal problema al que se enfrenta la economía mundial (sobre todo los países avanzados) es que tienen que hacer frente a esta nueva crisis prácticamente sin instrumentos de política económica y con un nulo consenso político sobre cuál es el camino a seguir. Mientras que tras la caída de Lehman Brothers en septiembre de 2008 había margen para los estímulos fiscales y monetarios, en la actualidad los tipos de interés se encuentran ya en niveles muy bajos y en la mayoría de los países la capacidad de endeudamiento público ha alcanzado su techo, especialmente en la periferia de la zona euro. Pero lo que resulta más inquietante es que mientras que en 2008 la comunidad internacional actuó de forma coordinada bajo el liderazgo del G-20 rescatando el sistema financiero y activando unos estímulos de demanda sin precedentes, hoy hay poco margen para la cooperación internacional porque las principales potencias están enfrascadas en sus problemas internos, lo que aumenta los riesgos de una nueva guerra de divisas y de escaladas proteccionistas, además de dificultar que los mercados recuperen la confianza. En EEUU, que sufre un elevado desempleo y que sí que tiene margen para incrementar el gasto público, se está dando un diálogo de sordos entre demócratas y republicanos que bloquea cualquier iniciativa política y sólo permite actuar a la Reserva Federal, cuyo margen de maniobra es reducido ya que la economía podría encontrarse en una trampa de la liquidez, situación en la que la política monetaria no es efectiva. En Europa también se está dando un fuerte choque entre la narrativa alemana de la crisis del euro -centrada en la falta de disciplina fiscal y productividad de los países del sur- y la de los demás países, que insisten en que sólo un rediseño de la gobernanza de la zona euro que avance hacia una unión fiscal hará a la moneda única viable. Aunque con

lentitud, ya se está caminando hacia un nuevo pacto por el cual los países de la periferia europea "alemanizarán" sus políticas económicas a cambio de transferencias alemanas (no efectivas, sino en forma de aumento de la credibilidad de sus políticas fiscales debido al respaldo alemán, en última instancia mediante la emisión de eurobonos), pero mientras los detalles del acuerdo se van negociando a trompicones, sólo el BCE puede estabilizar los mercados, y sólo parece dispuesto a hacerlo en situaciones límite. Por último, los países emergentes, cuyo crecimiento desde 2010 es muy alto, están preocupados por el recalentamiento de sus economías, la inflación y los posibles efectos adversos sobre sus exportaciones de una desaceleración de los países avanzados

Este ARI plantea que para entender las actuales turbulencias de la economía internacional es necesario rediagnosticar la crisis. El crecimiento económico que la mayoría de los países avanzados (no España) han vivido tras la recesión de 2008-2010 ha sido en parte un espejismo. En 2008 se logró evitar el colapso del sistema financiero mediante una fuerte inyección de recursos públicos, que dio lugar a un fuerte crecimiento de la deuda pública en los países avanzados pero que apenas logró reducir el apalancamiento del sector privado. Por lo tanto, nos encontramos en un contexto en el que el sistema financiero está lejos de haberse recapitalizado, las empresas tienen dificultades para obtener financiación (además de ser reacias a invertir y crear empleo por las dudosas perspectivas de crecimiento) y los mercados bursátiles han estado "subsidiados" por la política monetaria de expansión cuantitativa de la Reserva Federal. Es una situación de extrema debilidad, ante la que sucesos como la subida del precio del petróleo, las tensiones geopolítcas en el mundo árabe, la complicación de los problemas de deuda en la zona euro o el anuncio de contracción fiscal en EEUU pueden generar una oleada de ventas en los mercados financieros que dé lugar a episodios de volatilidad difíciles de contener. Pero como demuestra el trabajo de Reinhart y Rogoff sobre la historia de las crisis financieras (This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly, Oxford University Press, 2009) este es el escenario habitual después de un crisis causada por una burbuja financiada con exceso de endeudamiento. Lo que hace falta para volver a crecer es reducir los niveles de deuda, especialmente de las entidades financieras y las empresas más apalancadas y de los países que hayan llegado a niveles de endeudamiento insostenibles. Y, desafortunadamente, eso lleva tiempo. Sólo puede acelerarse renegociando (o no pagando) la deuda y aumentando la inflación.

#### ¿A qué escenario nos enfrentamos?

as turbulencias financieras de agosto de 2011 han resultado especialmente turbadoras porque han cogido por sorpresa a inversores, políticos y analistas. Más allá de los problemas de deuda en algunos países de la zona euro, la narrativa dominante sobre la crisis afirmaba que lo peor había quedado atrás, por lo que pocos esperaban un nuevo pánico financiero, especialmente en

Lo que hace falta para volver a crecer es reducir los niveles de deuda, especialmente de las entidades financieras y las empresas más apalancadas y de los países que hayan llegado a niveles de endeudamiento insostenibles.

unos EEUU en crecimiento. En concreto, esta narrativa que servía como marco conceptual para interpretar la evolución de la economía internacional, afirmaba que el mundo fue capaz de evitar una segunda Gran Depresión gracias a los estímulos monetarios y fiscales que se pusieron en marcha con celeridad y de forma coordinada tras el estallido de las burbujas de activos en 2008. El recuerdo de la crisis de los años 30 permitió altos niveles de cooperación internacional que salvaron el sistema financiero, evitaron un auge del proteccionismo y dieron lugar a reformas regulatorias que facilitarían la consecución de un crecimiento más sostenible.

Por lo tanto, la recesión, aunque prolongada en comparación con las caídas cíclicas de la producción de los últimos 25 años (lo que se conoce como el período de la "Gran Moderación" macroeconómica), no fue devastadora. Los principales países avanzados recuperaron el crecimiento en 2010 y los emergentes apenas sufrieron una leve contracción de la producción. Aunque en los países en los que estallaron burbujas inmobiliarias (EEUU, el Reino Unido, España, Irlanda, etc.) el desempleo creció con fuerza, para 2011 la actividad económica se habría normalizaría. Así, el consejero delegado del Fondo de Inversión PIMCO Mohamed El-Erian acuñó el término "nueva normalidad" para referirse al nuevo modelo de crecimiento al que el mundo debía acostumbrarse tras la crisis. En esta "nueva normalidad" el aumento de la producción y la renta sería menos vigorosos que en el período 2002-2007, pero los países no sufrirían recesiones frecuentes, episodios periódicos de alta volatilidad en los mercados financieros, crisis de deuda o disturbios sociales.

Desde distintos ámbitos se dejaban oír algunas voces críticas, que insistían en que esta narrativa de la crisis era demasiado limitada. Krugman y Stiglitz pedían un mayor activismo monetario y fiscal en los países avanzados para reducir el desempleo con mayor celeridad mientras que Roubini alertaban que el apalancamiento del sistema financiero continuaba siendo demasiado elevado, por lo que el riesgo de nuevas recesiones no era despreciable.

Pero tal vez el diagnóstico más certero del problema al que se enfrenta la economía mundial ha venido dado por el análisis de los citados Reinhart y Rogoff. Estos autores mostraban en su estudio de más de ocho siglos de crisis financieras que las recesiones causadas por pinchazos financieros que ponen fin a períodos de alto endeudamiento son mucho más prolongadas que las recesiones cíclicas que se dan cuando los bancos centrales elevan los tipos de interés ante riesgos inflacionistas (mientras que las recesiones cíclicas rara vez duran más de seis meses, tras el estallido de una crisis financiera, en promedio, los precios inmobiliarios

caen un 36% y tardan cinco años en recuperarse, las bolsas caen un 54% y se recuperan tras tres años y medio, el desempleo crece un 7% y tarda cinco años en caer y el PIB per cápita cae más de un 9% y sólo se recupera pasados dos años)

Este ciclo de las cuatro "Des" (inglesas)

—Deuda, Deficit, Downgrade
(rebaja en la calificación de riesgo)
y Default— se prolonga
a lo largo de varios años, durante los cuales se
reproducen las sacudidas
en los mercados financieros.

Por lo tanto, en este tipo de crisis, que son poco frecuentes a nivel global pero especialmente largas y devastadoras, la recesión, que los autores prefieren llamar contracción para diferenciarla de las recesiones cíclicas, atraviesa varias fases. En un primer momento se produce una fuerte acumulación de deuda (generalmente privada, aunque en ocasiones también pública) alimentada por un exceso de crédito y una infravaloración del riesgo, que produce burbujas en los mercados bursátiles e inmobiliarios. Cuando se pincha la burbuja se produce un aumento del déficit público, tanto para "rescatar" al sistema financiero como a través de los estabilizadores automáticos (menor recaudación fiscal y mayor gasto en desempleo). A continuación, este déficit se convierte en una creciente deuda pública, en algunos casos por el mero aumento del gasto y en otros porque se socializan las pérdidas privadas mediante el rescate al sistema financiero. Por último, el alto nivel de deuda pública lleva a una rebaja de la calificación crediticia de los países, que pone un techo a su capacidad para financiarse y puede forzar situaciones de default.

Este ciclo de las cuatro "Des" (inglesas) -Deuda, Deficit, Downgrade (rebaja en la calificación de riesgo) y Defaultse prolonga a lo largo de varios años, durante los cuales se reproducen las sacudidas en los mercados financieros. Por lo tanto, aunque el PIB crezca, no se debería hablar de recuperación porque la persistencia del desempleo y las malas expectativas hacen que la percepción general sea de estancamiento. Además, según ha defendido Rogoff, las medidas habituales contra la recesión (estímulos monetarios y fiscales) no son una buena solución ante este tipo de contracciones porque el crecimiento sostenible, la inversión y la creación de empleo no regresa hasta que el sistema financiero, las empresas y las familias se han desapalancado lo suficientemente y el exceso de oferta (en forma de viviendas no vendidas o inversiones no utilizadas) se ha reducido.

Teniendo en cuenta que la crisis financiera de 2008 es la más severa desde la Gran Depresión, el diagnóstico de estos autores indica que la vuelta a la normalidad tardará años en producirse y que el período de desapalancamiento estará

plagado de baches. Además, el crecimiento del PIB y las subidas bursátiles que hemos visto desde 2010 en los países avanzados, lejos de ser sostenibles, estarían alimentados por la prolongación de los estímulos monetarios y fiscales (sobre todo en EEUU) que no harían más que retrasar el necesario ajuste que las economías tienen que experimentar durante su doloroso proceso de desapalancamiento (el crecimiento de los países emergentes sí que es sólido porque estos no han sufrido crisis financieras ni aumentos del endeudamiento sino contagio, pero estos países por sí solos todavía no pueden tirar de la economía mundial).

En este contexto, las turbulencias del mes de agosto de 2011 deben interpretarse como nuevos baches que aparecen cuando la incapacidad política para afrontar satisfactoriamente problemas vinculados a la falta de crecimiento y/o el exceso de deuda pública fuerzan el pánico en unos mercados financieros que se mantienen alcistas de forma artificial por los estímulos monetarios (y todo ello en un contexto de altos precios del petróleo y otras *commodities* y tensiones geopolíticas en el mundo árabe, que aumentan el riesgo de un *shock* de oferta que complique aún más el proceso de desapalancamiento).

En el caso de EEUU, el anuncio de la Reserva Federal de no iniciar un nuevo programa de expansión monetaria cuantitativa tras el que finalizó en julio de 2011, unido a una perspectiva de contracción fiscal a medio plazo por la falta de acuerdo político en el Congreso y el escaso liderazgo del presidente, llevaron a una caída en los mercados que anticipaba una posible segunda recesión (también contribuyó la rebaja del *rating*, así como que se hubieran revisado los datos de crecimiento de los últimos años demostrando que el crecimiento estaba siendo menos vigorosa de lo que parecía).

En la zona euro el pánico inversor y las ventas de deuda española e italiana se produjeron cuando los mercados interpretaron que el acuerdo del Eurogrupo de julio de 2011, por el que se aceptaba un default parcial de Grecia que podría ser extensible a Irlanda y Portugal, podría suponer que España e Italia no pudieran hacer frente a sus compromisos de pagos. Como en dicho acuerdo se redujo el interés que Grecia pagaría por sus préstamos hasta el 3,5% mientras que Italia y España estaban pagando más del 5% por financiarse en los mercados, la simple aritmética indicaba que si estos últimos ayudaban a sus vecinos en problemas (no directamente sino a través de sus contribuciones al fondo de rescate europeo) pondrían en riesgo su propia solvencia. Lógicamente, la reacción fue una venta de sus títulos de deuda pública. Asimismo, cuando se hizo evidente que el fondo de rescate europeo no tendría financiación suficiente para un rescate a España o Italia, las bolsas francesas experimentaron fuertes caídas, porque si Francia tuviera que aportar financiación extra al fondo de rescate podría poner en duda su propia suficiencia financiera.

En definitiva, para entender las turbulencias financieras y las revisiones a la baja de las previsiones de crecimiento de los países avanzados del verano de 2011 es necesario volver a diagnosticar la crisis. Dados los altos niveles de apalancamiento, la débil recuperación del último año no es

sostenible y tanto EEUU como Europa corren el riesgo de caer en un estancamiento como el que Japón vivió tras el estallido de su burbuja inmobiliaria durante la década de los 90. En aquella situación la deflación prolongó todavía más la contracción económica. En este contexto, ¿puede hacer algo la política económica?

#### Opciones de política económica

egún el diagnóstico planteado arriba lo que las economías avanzadas necesitan es tiempo para digerir sus enormes niveles de endeudamiento. Asimismo, es imprescindible evitar que el estancamiento económico y la falta de inversión, consumo y empleo se conviertan en deflación porque la caída de los precios aumenta el valor real de la deuda en vez de reducirlo. Pero las autoridades económicas se enfrentan a varios problemas.

Primero, tienen importantes restricciones monetarias y fiscales que no tenían al principio de la crisis. Apenas existe margen para la política monetaria convencional (bajadas de tipos de interés) y sólo algunos países, como EEUU y Alemania, tienen capacidad para activar nuevos estímulos fiscales. Segundo, dado que no hemos vivido una situación como esta desde la Gran Depresión, existe una elevada incertidumbre sobre qué efectos pueden tener nuevas políticas expansivas de demanda en un contexto de elevado endeudamiento público y tipos de interés cercanos a cero (las reformas estructurales, que sí permitirán aumentar el crecimiento potencial a largo plazo, tendrán una efectividad limitada hasta que se reactive la demanda, por lo que en sí mismas no solucionan el problema).

Por el lado monetario, tanto la Reserva Federal como el BCE pueden inyectar más liquidez a través de operaciones no convencionales de expansión cuantitativa (imprimiendo dinero para comprar títulos de deuda). Sin embargo, no sabemos a ciencia cierta si esto generará una peligrosa espiral inflacionista y sí que servirá para minar la credibilidad de las autoridades monetarias y redistribuir rentas desde los acreedores hacia los deudores, algo difícil de justificar en términos de justicia y equidad. Por lo tanto, los países con una posición acreedora y tradicionalmente aversos a la inflación como Alemania se oponen a la compra de deuda por parte del BCE. Esto supone que, aunque la autoridad monetaria europea podría dejar de subir los tipos de interés si el crecimiento en la zona euro se ralentiza, sólo es probable que compre deuda pública cuando los mercados ejerzan una presión insoportable sobre los países de la periferia, no como un programa de estímulo a gran escala como el que lleva tres años realizando EEUU.

Al otro lado del Atlántico, quienes acusan a la Reserva Federal de ser uno de los culpables de la crisis por haber tenido una política monetaria demasiado laxa también son contrarios a nuevos estímulos monetarios. Incluso dentro de la propia Reserva Federal hay división de opiniones. Algunos apoyan una tercera oleada de expansión cuantitativa y otros se muestran reacios, bien por el temor a la inflación, bien porque creen que no será efectiva ya que la economía podría encontrarse en trampa de la liquidez (situación que

se produce cuando una inyección monetaria no sirve para animar la inversión y el consumo porque las expectativas son tan negativas que tanto empresas como consumidores prefieren no gastar). Por el momento, la Reserva Federal sólo ha anunciado que mantendrá los tipos de interés muy bajos al menos hasta 2013, pero seguramente aprobará nuevos estímulos en el futuro si los riesgos de deflación se incrementan.

Es imprescindible evitar que el estancamiento económico y la falta de inversión, consumo y empleo se conviertan en deflación porque la caída de los precios aumenta el valor real de la deuda en vez de reducirlo.

En el lado fiscal, todos los países tienen que poner en marcha programas de consolidación fiscal a medio plazo para que su deuda sea sostenible, pero, en la medida de lo posible, deberían evitar hacerlo demasiado rápido para que la contracción fiscal no cause otra recesión. Los países que todavía tienen margen para endeudarse porque cuentan con alta credibilidad en los mercados internacionales pueden arriesgarse a lanzar un nuevo estímulo fiscal a corto plazo para reactivar la demanda. Ahora bien, existe el riesgo de que los mercados financieros consideren que estos nuevos gastos colocan sus cuentas públicas en una situación insostenible y les encarezcan o retiren la financiación, como ya ha sucedido en Grecia, o incluso en España e Italia. Es lo que se conoce como efectos no keynesianos de la política fiscal: el aumento de gasto público, en vez de poner en marcha un círculo virtuoso de crecimiento que termina por reducir el endeudamiento genera expectativas adversas que ahuyentan a los inversores y obligan a una contracción fiscal apresurada.

Si finalmente se aprueban nuevos estímulos fiscales, el gasto debería destinarse a actividades que permitan aumentar el *stock* de capital y la productividad de la economía a largo plazo y no a incrementos del gasto corriente. Todo parece indicar que EEUU podría activar un plan fiscal de este tipo para modernizar sus anquilosadas infraestructuras. Sin embargo, en Europa es poco probable que se pueda avanzar en esta dirección por la resistencia de Alemania, que ya ha iniciado la contracción fiscal y pretende servir de modelo de austeridad a sus socios del euro. En definitiva, aquellos países que querrían aumentar el gasto público no pueden hacerlo y quienes podrían no parecen querer o tienen enormes dificultades políticas para hacerlo.

Por último, como cada país se encuentra ante una coyuntura distinta (los emergentes con poca deuda pero riesgos de recalentamiento y los avanzados con distintos márgenes de maniobra para iniciar nuevas medidas de

Los problemas económicos internos, centrados en el elevado desempleo y el descontento social, unidos a la convicción de que el sistema financiero internacional ya no está al borde del colapso como en 2008, hacen que los líderes políticos dejen en segundo plano la cooperación internacional y adopten medidas unilaterales.

estímulo) la cooperación internacional se vuelve difícil. Además, los problemas económicos internos, centrados en el elevado desempleo y el descontento social, unidos a la convicción de que el sistema financiero internacional ya no está al borde del colapso como en 2008, hacen que los líderes políticos dejen en segundo plano la cooperación internacional y adopten medidas unilaterales que pueden generar nuevos conflictos económicos internacionales al producir externalidades negativas. En particular, una nueva expansión monetaria en EEUU podría desencadenar un nuevo episodio de guerra de divisas porque buena parte de la liquidez que la Reserva Federal podría poner en circulación terminaría fluyendo hacia los países emergentes, que tienen mejores oportunidades de inversión, con la consiguiente apreciación de sus divisas.

En definitiva, para entender las turbulencias financieras y las revisiones a la baja de las previsiones de crecimiento de los países avanzados del verano de 2011, es necesario volver a diagnosticar la crisis.

En definitiva, aunque hay opciones de política económica, cada alternativa está asociada a altos niveles de incertidumbre porque no se sabe cómo reaccionará la economía o los mercados. Para reducir el exceso de endeudamiento hace falta crecimiento, pero muchas de las políticas para promover el crecimiento generan nueva deuda, lo que supone un círculo vicioso difícil de romper. Asimismo, los ataques especulativos de los mercados contra la deuda de los países más vulnerables estar generados tanto por el exceso de endeudamiento como por las bajas perspectivas de crecimiento, lo que dificulta diseñar un ajuste fiscal que sea realmente sirva para generar confianza.

Existe la posibilidad de adoptar soluciones más radicales que acelerarían el imprescindible proceso de

desapalancamiento. Pero políticamente son difíciles de instrumentar y además plantean serios problemas de justicia distributiva.

Primero, se podría generar inflación para reducir el valor real de las deudas, lo que penalizaría a los (cautos) acreedores y beneficiaría a los (irresponsables) deudores. Para lograrlo, los bancos centrales deberían fijar explícitamente un objetivo de inflación elevado (por ejemplo el 6%) y comprometerse a inyectar liquidez indefinidamente hasta alcanzarlo (otra posibilidad aún más drástica sería que fijaran un objetivo vinculado directamente al crecimiento del PIB nominal). Esto supondría abandonar definitivamente la ortodoxia monetaria y gastar la credibilidad anti inflacionista que los bancos centrales han construido desde los años setenta. Los detractores de esta iniciativa afirman que existe el riesgo de que la inflación entre en una espiral creciente muy por encima del objetivo propuesto que sea difícil de frenar, así como que las deudas indexadas a la inflación no se verán alteradas. Es difícil que el BCE se decida por esta alternativa porque estatutariamente debe velar por el control de precios y no por el crecimiento. Pero tal vez la Reserva Federal vaya poco a poco en esta dirección.

Segundo, se podría forzar la renegociación de aquellos contratos en los que el deudor no será capaz de hacer frente a sus compromisos de pagos; es decir, acelerar las quiebras (empresariales y personales) y los defaults (de los países) cuando sea evidente que tarde o temprano se producirán. Esto permitiría limpiar los balances, facilitaría que el crédito volviera a fluir y aliviaría la carga de la deuda de los países ahogados por la misma, aunque tendría un enorme coste para quienes sufrieran pérdidas de capital. El problema es que, en la mayoría de los casos, se trata de contratos privados para los que no existe un mecanismo que facilite la renegociación hasta que se alcanza la suspensión de pagos, que tanto acreedor como deudor siempre intentan demorar lo máximo posible por las consecuencias adversas que tiene para ambos.

#### Conclusión

Tras un corto período de crecimiento los países avanzados se enfrentan una vez más al riesgo de una ✓ recesión. Esto significa que la economía mundial está todavía lejos de haber superado las secuelas del crack financiero de 2008 y que la recuperación iniciada en 2010 ha estado basada en estímulos monetarios y fiscales, no en una reactivación de la demanda privada. Europa y EEUU han entrado de lleno en una nueva fase de lo que los citados Reinhart y Rogoff han bautizado como la segunda Gran Contracción (la primera fue en los años 30 del siglo pasado), caracterizada por problemas de endeudamiento públicos derivados de la resaca del colapso financiero de hace tres años. Mientras los niveles de apalancamiento de empresas, familias y estados no se reduzcan es probable que el crecimiento sea limitado, el desempleo persistente, la volatilidad de los mercados financieros alta y los riesgos de deflación recurrentes.

En este contexto, los instrumentos de política económica disponibles son limitados y existen im-portantes dificultades políticas para utilizarlos. A corto plazo, sería deseable que los países que puedan permitírselo adoptaran nuevos paquetes de estímulo fiscal para alejar el riesgo de una nueva recesión. La política monetaria expansiva (a través de nuevos programas de expansión cuantitativa) también puede contribuir a alejar el riesgo de deflación, aunque seguramente su efectividad será limitada. A medio plazo, sólo la consolidación fiscal y las reformas estructurales podrán devolver a los países avanzados a una senda de crecimiento sostenible.

Para España la situación es particularmente preocupante porque, a diferencia de EEUU, Alemania o Francia, todavía no había logrado alcanzar niveles de crecimiento significativos, no tiene margen para la expansión fiscal y su tasa de desempleo es la más alta de los países avanzados. La ralentización económica mundial podría suponer una recaída en su crecimiento y la imposibilidad de utilizar las exportaciones como motor de su recuperación.

En el plano internacional una desaceleración de la economía mundial podría generar respuestas unilaterales descoordinadas que incrementarían las tensiones internacionales. Una tercera ola de expansión monetaria cuantitativa en EEUU reabriría las tensiones cambiarias con los países emergentes y la persistencia del desempleo podría desencadenar presiones proteccionistas y problemas sociales. Todo ello haría que los distintos gobiernos prestaran todavía menos atención a la cooperación económica internacional y a la construcción de la cada vez más necesaria nueva gobernanza económica global.

#### **Federico Steinberg**

Investigador principal de Economía Internacional, Real Instituto Elcano, y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid

## Documentos de trabajo y libros publicados

#### Documentos de trabajo publicados en septiembre

Chindia: repercusiones económicas globales y en España

Pablo Bustelo

DT 16/2011 - 14/09/2011

La UE ante el auge económico de Asia-Pacífico

Pablo Bustelo

DT 15/2011 - 29/07/2011

Cambios en el mundo árabe y sus repercusiones para España. Análisis de escenarios

Félix Arteaga, con la colaboración del Observatorio Crisis en el Mundo Árabe DT 14/2011 - 22/07/2011

#### Novedades en ingles

Spain's Multinationals: the Dynamic Part of an Ailing Economy

William Chislett WP 17/2011 - 15/09/2011

#### Libros

#### Anuario Asia-Pacífico 2010 (edición 2011)

1/1/4

Editado por: Real Instituto Elcano, Fundación CIDOB y Casa Asia 2011

La séptima edición de esta obra de referencia dedica especial atención a temas como la creciente tensión en el mar de China, la estrategia de la administración Obama para Asia, los dilemas sucesorios del régimen norcoreano, la necesidad de negociar con los talibanes para alcanzar una solución al conflicto afgano, la gobernanza económica, los efectos de la "guerra de divisas", el envejecimiento, las redes sociales y la pena de muerte en Asia. Incluye fichas-país, indicadores estadísticos, mapas e infografías.

http://www.anuarioasiapacifico.es/

#### Crisis económica y nueva gobernanza internacional

Autores: José Antonio Alonso, José María Fanelli/Ramiro Albrieu, Luis A. Riveros y Federico Steinberg

Editado por: Real Instituto Elcano

2011

Recoge las ponencias de la I Conferencia Internacional de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales (RIBEI), que reúne a 38 centros de estudios de América Latina, España y Portugal.

#### **Anuario Iberoamericano 2011**

Editores: Carlos Malamud, Federico Steinberg y Concha Tejedor Agencia EFE y Real Instituto Elcano 2011

Quinta edición de este Anuario con los datos, estadísticas y análisis más recientes sobre la actualidad latinoamericana.

http://www.anuarioiberoamericano.es/

#### Panorama Estratégico 2010/2011

1/1/44

Publicado por: Instituto Español de Estudios Estratégicos, con la colaboración del Real instituto Elcano

Editado por: Ministerio de Defensa

2011

En esta edición se analiza: la incidencia de la crisis económica en la seguridad, la arquitectura de seguridad europea, los estados frágiles, el terrorismo global en Europa, el conflicto de Afganistán y la seguridad energética.

English Version:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\_eng/Publications/ ElcanoBooks

#### Estudio Elcano 2 - Índice Elcano de Presencia Global, IEPG

Autores: Iliana Olivié e Ignacio Molina. Con la colaboración de Ángel Badillo, Émerson Corrêa, Carola García-Calvo, Narciso Michavila y Antonio Vargas.

Editado por: Real Instituto Elcano

2011

Con el IEPG, el Real Instituto Elcano viene a sumarse a los esfuerzos realizados desde el mundo académico, algunos organismos internacionales y diversos think tanks para conceptualizar la globalización y la capacidad que tienen los diferentes países de moldear ese proceso a partir de su posicionamiento internacional en distintos ámbitos: económico, militar, científico, social y cultural.











# ARI, especiales Elcano, materiales de interés y próximas actividades

#### ARI publicados en septiembre

La iniciativa palestina en Naciones Unidas: expectativas, posibilidades y riesgos

Isaías Barreñada Bajo ARI 132/2011 – 21/09/2011

Líbano: calma tensa a la espera de acontecimientos en Siria e Israel

Félix Arteaga ARI 131/2011 – 16/09/2011

Impactos, políticas y posiciones de los países latinoamericanos rumbo a COP17

Rolando Fuentes-Bracamontes ARI 130/2011 – 15/09/2011

¿Quién dijo que yihad sin líder? Lo que Abbottabad revela en torno a la situación y el funcionamiento de al-Qaeda

Fernando Reinares ARI 129/2011 – 07/09/2011

La seguridad interior en la UE: diez años después del 11-S Alicia Sorroza

ARI 127/2011 - 07/09/2011

Éxitos y fracasos de al-Qaeda: una reflexión sobre los resultados del terrorismo global a diez años del 11-S

Fernando Reinares ARI 126/2011 – 06/09/2011

Una década de cambios en la seguridad tras el 11-5: de la globalización a la glocalización

Félix Arteaga ARI 125/2011 – 06/09/2011

Una nueva lectura de la crisis y de los dilemas de política económica

Federico Steinberg ARI 63/2011 – 05/04/2011

Costa Rica y Nicaragua: la historia continúa

Carlota García Encina y Carlos Malamud ARI 122/2011 – 28/07/2011

#### Novedades en inglés

A New Reading of the Crisis and the Dilemmas of Economic Policy

Federico Steinberg

ARI 124/2011 (Translated from Spanish) - 21/09/2011

A Critical Assessment of the US National Strategy for Counterterrorism: A Missed Opportunity?

Paul Smith

ARI 128/2011 - 07/09/2011

The International Energy Agency Responds to the Libyan Crisis

Gonzalo Escribano

ARI 117/2011 (Translated from Spanish) - 21/07/2011

**Temporary Migration between Morocco and Spain** 

Carmen González Enríquez

ARI 111/2011 (Translated from Spanish) - 21/07/2011

**US-Pakistan Relations in the Summer of 2011** 

Dennis Kux

ARI 121/2011 - 20/07/2011

The Impact of the Arab Awakening on Muslim Radicalization in Europe: A Preliminary Assessment

Lorenzo Vidino

ARI 120/2011 - 14/07/2011

#### **Especiales Elcano**



#### Acto 10° aniversario

Sección conmemorativa del acto celebrado con motivo del décimo aniversario del Real Instituto Elcano.

**Secciones:** Discursos e intervenciones, Multimedia, Dossier de prensa.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/quienesSomos/10Aniversario



#### **Observatorio Asia-Central**

La Fundación CIDOB, Casa Asia y el Real Instituto Elcano aunan sus esfuerzos y recursos para abordar un campo de conocimiento poco desarrollado en España, en este caso Asia Central. El objetivo del Observatorio Asia Central (OAC) es potenciar el acercamiento entre Asia Central y España.

Secciones: Quienes somos, Noticias, Recursos, Agenda, Bases de datos, Boletín, Corresponsales, Empresarios. http://www.asiacentral.es/index.php



#### Crisis en el mundo árabe

Sección sobre los acontecimientos en el mundo árabe con el objetivo de proporcionar análisis de la situación y facilitar a sus lectores el acceso a materiales e informaciones disponibles sobre el tema.

Secciones: Respuesta a la crisis, notas del Observatorio, Notas de actualidad, Análisis del Real Instituto Elcano, *thin tanks* y Materiales de interés, medio y Web Social, Actividades y multimedia.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/EspecialesElcano/CrisisMundoArabe



#### **Comprender Europa**

Sección de reflexión sobre temas europeos del Real Instituto Elcano.

Secciones: Instituciones/Institutions, Economía de la UE/EU's Economy, UE en el mundo/The UE in the World, UE y sus ciudadanos/EU and it citiziens.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/europe/europa



#### Índice Elcano de Presencia Global

El Índice Elcano de Presencia Global (IEPG) es un índice sintético que ordena, cuantifica y agrega la proyección exterior de diferentes países en los terrenos económico, militar, científico, social y cultural.

**Secciones:** Componentes e indicadores, Estudio Elcano 2 (metodología), Resultados 2010

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/IndiceElcanoPresenciaGlobal



#### Misiones de Paz

El interés social, político y mediático por las misiones ha crecido, tal y como reflejan los debates parlamentarios y el seguimiento de los medios de comunicación. El Real Instituto Elcano ha decidido responder a esas demandas elaborando esta sección Especial.

Secciones: Afganistán, Líbano y Somalia

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/MisionesDePaz



#### RIBEI

La Red Iberoamericana de Estudios Internacionales (RIBEI), asociación fundada por 38 centros de estudios de América Latina, España y Portugal, tiene como objetivo de establecer un nuevo mecanismo de cooperación orientado al estudio y debate de las relaciones internacionales con perspectiva estratégica.

Secciones: Novedades, Qué es RIBEI, Centros Integrantes de la RIBEI, I Conferencia Internacional RIBEI, Publicaciones RIBEI. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/RIBEI

#### Materiales de interés

#### FMI - Perspectivas de la economía mundial 2011

El Fondo Monetario Internacional actualizó en septiembre de 2011 sus perspectivas económicas publicadas en abril del mismo año. Según el nuevo análisis, la recuperación económica es mucho más incierta debido, entre otros, al ritmo-muy lento- de recuperación de las economías avanzadas desde el comienzo de año, y a la agudización de la incertidumbre fiscal y financiera, que ha sido particularmente pronunciada desde agosto.

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

## WPO - Program on International Policy Attitudes (PIPA) - The American Public on the 9/11 Decade

Estudio de la organización World Public Opinion, publicado el 8 de septiembre, sobre el estado de la opinión pública estadounidense una década después de los atentados del 11-S, según el cual 6 de cada 10 norteamericanos piensan que su país ha realizado un sobreesfuerzo económico en su respuesta a los atentados que ha repercutido en la situación actual de la economía.

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

#### U.S. Department of State - Country Reports on Terrorism 2010

El 18 de agosto el Departamento de Estado de Estados Unidos dio a conocer su informe sobre los incidentes terroristas ocurridos en el mundo -analizados país por país- entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2010. Según éste, pese a que el número de incidentes terroristas se incrementó casi en un 5% respecto a los ocurridos en 2009, el número de víctimas ocasionadas por éstos descendió un 12%.

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

#### WEF - The Global Competitiveness Report 2011-2012

Suiza, Singapur y Suecia ocupan los primeros puestos del ranking del Informe de Competitividad Global, que anualmente publica el Foro Económico Mundial. España ocupa el puesto 36.

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

#### **Próximas actividades**

#### 4/11/2011

## Seminario Internacional "El servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE): europeizar las diplomacias nacionales"

Lugar: 10 horas, Sede de las Instituciones Europeas en España Organización: EPIN y Real Instituto Elcano

#### 7-8/11/2011

#### Asamblea General y II Conferencia Internacional de la RIBEI

Lugar: Quito, Ecuador Organización: RIBEI

#### 14-16/11/2011

X Edición del Seminario Permanente de Estudios sobre Terrorismo, "Tras la muerte de Osama Bin Laden: al-Qaeda y el terrorismo global diez años después del 11-5"

Lugar: Fundación Ortega-Marañón

Organización: undación Ortega-Marañón, con la colaboración de la Embajada de Estados Unidos en España, el Ministerio del Interior y el Real Instituto Elcano

#### 23/11/2011

## Presentación del libro "El momento político de América Latina"

Lugar: 19 horas, Casa de América

Organización: Fundación Carolina, la SEGIB y el Real Instituto Elcano Editado por Enrique V. Iglesias, Rosa Conde y Gustavo Suárez Pertierra; y publicado por la Fundación Carolina, la SEGIB y el Real Instituto Elcano con Ed. Siglo XXI. Intervendrán Felipe González, Ricardo Lagos y los editores.

## **Actividades pasadas**

#### Actividades realizadas en septiembre

#### 26/09/2011

#### Desayuno de trabajo con Simon Manley

El Director General for European Affairs de Reino Unido habló sobre "The UK's Vision for the EU Budget", en una reunión organizada por la Embajada Británica y el Real Instituto Elcano.



#### 12/09/ 2011

#### Reunión con el General Juan Emilio Cheyre

El director fundador del Centro de Estudios Internacionales de Chile habló sobre la situación en América Latina.



#### 8/09/2011

#### Reunión del Consejo Científico del Real Instituto Elcano

Celebrada en el hotel Wellington, Madrid, bajo la presidencia de S.A.R el Príncipe de Asturias.



















#### Patronato, Consejo Asesor Empresarial y Consejo de Medios

#### **Patronato**

#### Presidente de honor: S.A.R 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, de Educación y de 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.