

## **Un renovado pacto de estabilidad (¿sin crecimiento?) para la UE**

*El Consejo Europeo de diciembre de 2011 ha lanzado un mensaje de apoyo al euro y al avance en la integración fiscal, pero deja grandes incertidumbres económicas y políticas que impiden vislumbrar el fin de la crisis.*

**Federico Steinberg e Ignacio Molina**

## **¿Resistencia armada a la ISAF o estrategia de control social? Evolución reciente del terrorismo en Afganistán**

*El terrorismo se ha incrementado y continúa evidenciando no tanto una forma de oposición a la presencia de tropas extranjeras en el territorio del país, como una estrategia insurgente de control social en la que los talibán ven complementadas sus actuaciones con las de otras entidades yihadistas afines.*

**Fernando Reinares**

## **Siria: la caída del régimen, entre la intervención externa y la guerra civil**

*El régimen sirio continúa desmoronándose sin que existan expectativas de que una intervención externa o una rebelión armada puedan acelerar su caída y poner fin a la represión, que ya ha causado más de 4.000 víctimas mortales.*

**Félix Arteaga**

## **Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa**

*Los territorios de España en la costa africana son objeto de cíclicas reivindicaciones por Marruecos que afectan negativamente a las relaciones bilaterales hispano-marroquíes.*

**Alejandro del Valle Gálvez**

# Real Instituto Elcano

Editor:

Real Instituto Elcano

Colaboran en este número:

Federico Steinberg

Ignacio Molina

Fernando Reinares

Félix Arteaga

Alejandro del Valle Gálvez

Coordinadora:

Carola García-Calvo

E-mail: [info@rielcano.org](mailto:info@rielcano.org)



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.

Real Instituto Elcano

C/ Príncipe de Vergara, 51

28006 Madrid

Teléfono: 91 781 67 70

Fax: 91 426 21 57

E-mail: [info@rielcano.org](mailto:info@rielcano.org)

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

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

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

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

El Real Instituto Elcano tiene como objetivos prioritarios:

- Analizar el escenario internacional con el fin de producir análisis, estudios e informes que arrojen luz sobre la evolución del mismo.
- Difundir esos trabajos con la meta de participar e influir en el debate público global sobre la realidad internacional.
- Servir de foro de encuentro y debate, a fin de fortalecer el diálogo entre agentes públicos y privados.
- Fomentar el crecimiento y desarrollo de la comunidad académica española dedicada a los estudios internacionales y estratégicos

## Síganos a través de:

• Boletín/Newsletter electrónico:

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

• Suscripción por RSS: 

•  [seguir @rielcano](https://twitter.com/rielcano)

 [facebook.com/RealinstitutoElcano](https://facebook.com/RealinstitutoElcano)

ISSN 1696-3466

Depósito Legal: M.23.689- 2003

## **Un renovado pacto de estabilidad (¿sin crecimiento?) para la UE**

**4**

*Federico Steinberg e Ignacio Molina*

El resultado de la reunión del Consejo Europeo celebrada en Bruselas el 8-9 de diciembre de 2011 resulta moderadamente positivo.

---

## **¿Resistencia armada a la ISAF o estrategia de control social? Evolución reciente del terrorismo en Afganistán**

**11**

*Fernando Reinares*

El atentado suicida ocurrido en Kabul el pasado 6 de diciembre, como consecuencia del cual han perdido la vida al menos 80 personas, es ante todo un atentado contra la propia población afgana.

---

## **Siria: la caída del régimen, entre la intervención externa y la guerra civil**

**14**

*Félix Arteaga*

El régimen sirio continúa desmoronándose sin que existan expectativas de que una intervención externa o una rebelión armada puedan acelerar su caída y poner fin a la represión, que ya ha causado más de 4.000 víctimas mortales.

---

## **Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa**

**19**

*Alejandro del Valle Gálvez*

Los territorios de España en la costa africana son objeto de cíclicas reivindicaciones por Marruecos que afectan negativamente a las relaciones bilaterales hispano-marroquíes.

---

## **Libros, ARI publicados en diciembre, Documentos de Trabajo, Materiales de interés Especiales Elcano, Actividades pasadas**

**26**

---

# Un renovado pacto de estabilidad (¿sin crecimiento?) para la UE

*Desde el punto de vista económico hay enormes dudas de que la receta de austeridad sea suficiente para generar crecimiento y desde el punto de vista político se abren grandes interrogantes sobre la línea acordada de avanzar a través de un tratado intergubernamental que no incluirá a los 27.*

**Federico Steinberg e Ignacio Molina**

---

## Tema

El Consejo Europeo de diciembre de 2011 ha lanzado un mensaje de apoyo al euro y al avance en la integración fiscal, pero deja grandes incertidumbres económicas y políticas que impiden vislumbrar el fin de la crisis.

## Resumen

El resultado de la reunión del Consejo Europeo celebrada en Bruselas el 8-9 de diciembre de 2011 resulta moderadamente positivo. Por un lado, se percibe la voluntad clara de que el euro y la actual eurozona sobrevivan. Parece así demostrado que el proyecto europeo continúa disfrutando de unas fuertes dinámicas políticas de fondo que, pese a las graves dificultades económicas, le impulsan a seguir adelante con nuevas cesiones de soberanía que de hecho van a obligar a los Estados miembros menos europeístas –como el Reino Unido– a repensar su propia pertenencia a la UE. Sin embargo, los líderes europeos han vuelto a limitarse a llegar al mínimo acuerdo posible para mantener viva la moneda única –al menos por un tiempo– dejando que sean los mercados quienes juzguen si para superar la crisis de la deuda soberana es suficiente con reforzar la estabilidad presupuestaria y, además, delegando en el BCE la interlocución con los mismos a través de una implícita autorización para que sea más activista. Desde el punto de vista económico hay enormes dudas de que la receta de austeridad sea suficiente para generar crecimiento y desde el punto de vista político se abren grandes interrogantes sobre la línea acordada de avanzar a través de un tratado intergubernamental que no incluirá a los 27.

## Análisis

---

*Introducción: algunas piezas nuevas en la arquitectura de la gobernanza del euro*

El Consejo Europeo celebrado el 8-9 de diciembre de 2011 se había presentado en círculos políticos y periodísticos de forma algo dramática: como una especie de asalto decisivo de la UE en su lucha contra la crisis de deuda soberana que se iba a librar, esta vez, al borde del colapso del euro. En la medida que éste no se ha producido –al margen de la fractura producida por la autoexclusión británica del acuerdo– las primeras reacciones a la reunión por parte de los líderes, la prensa e incluso los mercados fueron netamente positivas. Sin duda, la moneda única es más fuerte después de la reunión que antes. Pero también es cierto que, como en anteriores ocasiones durante los últimos 18 meses, el Consejo Europeo no ha servido para “salvar al euro” y mucho menos para resolver la crisis, sino más modestamente para alcanzar un acuerdo de mínimos que permite volver a ganar tiempo. No se han conseguido disipar las enormes dudas que se ciernen sobre la viabilidad de la moneda única pero sí se ha reafirmado la voluntad política de proteger el proceso de integración con nuevas cesiones de soberanía y se han logrado además algunos avances concretos en el diseño de la nueva arquitectura de gobernanza de la zona euro (ZE) que merece la pena destacar.

En primer lugar, todos los países constitucionalizarán la regla de oro presupuestaria, que requiere un equilibrio entre ingresos y gastos públicos a lo largo del ciclo –algo que ya han hecho Alemania y España– estableciéndose el tope máximo de déficit público estructural en el 0,5% sobre el PIB.

Además, los presupuestos y las políticas de reforma estructural pasarán a estar supervisados por la Comisión, que podrá vetar las cuentas públicas anuales si los países están recibiendo financiación del fondo de rescate europeo. En caso de que un Estado incurra en un procedimiento de déficit excesivo, se revierte el sentido de la votación para la imposición de sanciones propuestas por la Comisión; es decir, las sanciones serán automáticas salvo que haya una mayoría cualificada de estados de la ZE que se opongan.

En lo relativo a la creación de un bazuca financiero que ahuyente a los especuladores se ha producido un modesto aumento de recursos, por lo que el bazuca se ha quedado en un garrote. El fondo temporal de rescate (FEEF) que durará hasta 2013, se combinará con el mecanismo europeo de estabilidad (MEDE) de carácter permanente, cuya entrada en funcionamiento se adelanta a 2012, para llegar a los 500.000 millones de euros de capacidad efectiva de préstamo, a los que hay que añadir otros 200.000 millones de euros que los países de la UE pondrán a disposición del FMI, y que seguramente se verán incrementados por recursos del FMI provenientes de las economías emergentes. Además, para ganar flexibilidad, dicho fondo tomará sus decisiones por mayoría supercualificada del 85% y no por unanimidad; lo que supone que –en caso de que se resuelva la oposición del

parlamento finlandés a esta flexibilización— España sería el único de los cuatro “grandes” de la ZE sin poder de veto.

Finalmente, confirmando una rectificación que se empezó a gestar meses atrás, se establece que, en principio, el sector privado no participará en los rescates; es decir, que una reestructuración de la deuda pública como la de Grecia no se repetirá en otros países. Esto debería llevar a los inversores a considerar “más seguros” los bonos emitidos por los países de la zona euro.

Enviviendo todas esas decisiones y, como ya se ha dicho, con un alcance político mucho mayor, el auténtico balance positivo de la cumbre tiene que ver con la expresión de una voluntad política clara —liderada por Alemania, secundada por todos los demás miembros de la ZE y apoyada por nueve de los 10 Estados miembros que no tiene el euro como moneda— de preservar el proyecto de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Para tal fin, los líderes entienden que las amenazas que se ciernen sobre la integración deben afrontarse robusteciendo a la misma y no planteándose ninguna marcha atrás. Se pretende así mandar la señal de que la UE y la UEM son irreversibles y que, si es necesario, se adoptarán cuantas decisiones sean necesarias para salvarlas y mejorar su funcionamiento.

Como primera muestra de esa determinación, y confiando en que fuera suficiente para superar esta encrucijada, la cumbre tenía la intención de solemnizar parte de las decisiones mediante una reforma del Tratado; implicando por tanto una cesión de más soberanía a las instituciones de Bruselas. Ese paso, a dar con carácter inmediato antes de que llegue la primavera de 2012, debería haber conducido a lo que se denomina una unión fiscal a 17 y a una mayor integración de las políticas económicas de todos los Estados miembros. Pero este planteamiento ha provocado el rechazo británico, por lo que los demás han optado por un tratado intergubernamental, donde no se requiere unanimidad, que luego habrá que conectar a la estructura supranacional.

Al margen de las complejidades técnico-políticas que supondrá el diseño, ratificación y puesta en marcha de este tratado superpuesto al Derecho de la UE, y al margen de los problemas que implica la decisión de Londres para el futuro de la integración, la línea adoptada encierra dos consecuencias de lectura positiva. Por un lado, existe una voluntad política de preservar la actual ZE en su integridad y aumentarla en cuanto sea posible a nuevos miembros, lo que incluso puede extenderse a Estados hasta ahora reacios a adoptar el euro y que tienen derecho a no hacerlo, como Dinamarca. Y, por el otro, se asume casi por vez primera en la historia de la integración que una mayoría clara de Estados que quieren avanzar no verán frustrados sus planes por una minoría obstruccionista. Es decir, que las diferentes velocidades se plasmarán más como consecuencia de la existencia de voluntad que de la falta de capacidad y, salvo que países como Grecia decidan libremente abandonar el euro, no habrá fracturas impuestas.

Ahora bien, que pueda darse una lectura positiva de la cumbre en atención a todos estos elementos, no significa en absoluto que pueda hacerse un balance triunfalista. Como se analiza a continuación, deben considerarse las muy

importantes incertidumbres económicas y políticas que no sólo persisten sino que, en cierta medida, podrían haberse agravado como consecuencia de la clara apuesta por una línea de actuación concreta que se ha acordado en la propia reunión.

### *Los riesgos de la estrategia de austeridad*

**D**urante los dos últimos años se ha acusado al gobierno conservador de la canciller federal alemana Angela Merkel de titubear ante la crisis, improvisar, anteponer sus intereses electorales a los de la supervivencia del euro, carecer de liderazgo y mostrarse insolidario. Sin embargo, en los últimos meses se ha comenzado a vislumbrar que en realidad Alemania sí que tiene un plan claro para la ZE y para el conjunto de la UE. Se trata de la “germanización” de las economías de la periferia —entendida en un sentido amplio, pues incluye a Francia— para construir una Europa a su imagen y semejanza, una Europa donde la austeridad fiscal y la competitividad-precio de las exportaciones —lograda a base del control de los salarios y de la inflación— se combinan con la regulación financiera, lo que contrasta claramente con el modelo anglosajón —también imperante en el sur europeo— basado en el consumo, el crédito y las crecientes desigualdades de renta. De hecho, salvo algunos titubeos, Alemania ha tenido una postura firme, mediante la que ha logrado extraer muchas concesiones dando a cambio el mínimo de solidaridad financiera necesaria para evitar el colapso del euro.

El único aspecto en el que ha dado un doble giro copernicano a su postura es en el de la reestructuración de la deuda griega. En un principio se alineó con el BCE en su oposición a la quita, tanto para evitar pérdidas en su sector bancario como por mantener el principio de que las deudas en la ZE siempre se pagan, lo que evitaba el contagio hacia otros países de la periferia. Sin embargo, a finales de 2010 cambió de postura y abogó por la participación del sector privado en el rescate a Grecia, posiblemente para contentar a su opinión pública, que reclamaba que el sector financiero pagara parte de los costes de la crisis tras años de haber obtenido importantes beneficios. Esta nueva posición pro-default desencadenó un pánico en los mercados financieros que forzó el rescate a Irlanda, y cuando se concretó en las quitas pactadas con Grecia (en junio y octubre de 2011), el contagio volvió a extenderse hacia otros países llegando a alcanzar a España, Italia, Bélgica y Francia. Consciente de ese peligro, Alemania ha optado ahora por volver a su posición inicial, defendiendo que las reestructuraciones de deuda se harán de acuerdo con los principios del FMI y que el caso de Grecia es único e irrepetible. Queda por ver si efectivamente la deuda de Portugal, Irlanda y, sobre todo, de Italia será sostenible, algo que depende esencialmente de las perspectivas de crecimiento a las que nos referiremos más abajo.

Más allá de estos cambios de posición en el tema de las quitas sobre la deuda, el acuerdo de la reciente cumbre ha puesto definitivamente la estrategia alemana sobre la mesa, al establecer una hoja de ruta para la constitucionalización

El acuerdo de la reciente cumbre ha puesto definitivamente la estrategia alemana sobre la mesa, al establecer una hoja de ruta para la constitucionalización de la austeridad sobre el resto de los países de la UE (ya no sólo de la ZE), a la que sólo se ha negado el Reino Unido

de la austeridad sobre el resto de los países de la UE (ya no sólo de la ZE), a la que sólo se ha negado el Reino Unido. Obligada a liderar por su gran peso económico, la fortaleza de su economía y también por la debilidad francesa –que tradicionalmente actuaba como un importante contrapeso–, y con el BCE de su parte, Alemania pretende canjear la estabilización de los mercados de deuda de la periferia de la ZE por una unión fiscal incompleta basada en la estabilidad pero sin transferencias fiscales, ni directas ni en forma de eurobonos. De lograrlo, esto supondría que Alemania conseguiría prácticamente todo lo que quiere cediendo solo lo imprescindible. Un buen ejemplo es la propuesta de armonización fiscal, que supone que todos los países acerquen sus tipos impositivos a los de Alemania, que son de los más elevados de la ZE, sin que a cambio haya transferencia fiscal alguna entre países; lo que supone una mejora automática de la competitividad de los productos alemanes en relación a los de los demás.

Pareciera que Alemania no sólo está cansada de financiar los delirios de grandeza de una Francia en decadencia –tradicionalmente vinculados a que una Europa francesa actúe como contrapunto político a la hegemonía de EEUU– sino que su objetivo pasa precisamente por doblegar a Francia, que nunca ha estado dispuesta a dejar que ninguna autoridad externa –ni siquiera la Comisión– imponga límites a su gasto público. En esta estrategia, imponer la austeridad en pequeños Estados miembros y en otros de mayor tamaño como Italia o España sería sólo un paso previo para llegar hasta Francia. Esto significaría que, aunque se habla mucho del eje franco-alemán, en términos económicos, Alemania está intentando “someter” a Francia tanto o más que a los demás países de la periferia.

Pero la estrategia alemana tiene tres problemas. Primero, se basa en una idea mítica de lo que es el modelo alemán que no se corresponde al cien por cien con la realidad. Si bien es cierto que Alemania tiene la economía más potente de Europa, incumplió el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2003 al superar el límite del déficit del 3%. Asimismo, su actual nivel de deuda pública supera el 80% mientras que el español no llega al 70%. Por último, los bancos alemanes se embarcaron en la titulización de activos financieros durante los años previos a la crisis como los que más, lo que demuestra que el sector financiero germano se comporta igual que el anglosajón. Ello hace que el resto de países de la ZE acusen, con razón, a Alemania, de un doble rasero.

Segundo, y vinculado a lo anterior, la narrativa en que se basa el diagnóstico alemán sobre la crisis –ahorradores productivos en el norte y despilfarradores consumistas improductivos en el sur– plantea que todos los problemas de la ZE se resolverán con la austeridad del sur, cuando en realidad la crisis responde más bien a un problema de balanza de pagos, donde el exceso de ahorro en el norte y las políticas monetarias laxas del BCE –que beneficiaban a Alemania– generaron un superávit por cuenta corriente que financió el exceso de deuda y promovió las burbujas inmobiliarias en los países de la periferia. De hecho, el único indicador fiable sobre qué países iban a tener problemas antes de la crisis ha resultado ser el del déficit por cuenta corriente que implica una acumulación de deuda privada, y en el caso de Grecia también pública. España e Irlanda, dos de los países con mayores problemas hoy tenían superávit en sus cuentas públicas y bajos niveles de deuda en 2007, por lo que claramente ya estaban practicando la austeridad “germánica” y eso no evitó sus actuales dificultades al no tener la voluntad –pero tal vez tampoco la capacidad– de pinchar sus respectivas burbujas.

Lo que no parece querer comprender Alemania es que para resolver un problema de balanza de pagos de forma efectiva es conveniente hacer cambios tanto en los países superavitarios como en los deficitarios.

Esto quiere decir que Alemania, Austria y los Países Bajos deberían ahorrar menos y consumir más productos del sur y los países del sur deberían consumir menos y ahorrar y exportar más. Esto supone bajar impuestos o expandir el gasto público en el norte –lo que, por cierto, podría elevar el nivel de vida de sus ciudadanos– al tiempo que se hacen reformas estructurales y se recortan gastos y salarios en los países del sur. Si toda la carga del ajuste se impone sobre los países deficitarios y además no hay una estrategia paneuropea que promueva el crecimiento, se corre el riesgo de que los ciudadanos del sur no sean capaces de soportar los recortes de gasto y el ajuste salarial porque consideren que se ha roto el contrato social sobre el que se basa el Estado del Bienestar. En definitiva, abogar por un ajuste tan asimétrico no solo no es legítimo sino que puede ser inefectivo.

Y esto nos lleva al tercer problema de la estrategia alemana: que confía en que el crecimiento volverá automáticamente a la ZE si las economías del sur se germanizan; es decir, que habrá un súbito cambio en las expectativas que restablecerá el flujo de crédito y llevará a las empresas a contratar e invertir y a las familias a consumir. Sin embargo, existe una amplia evidencia empírica que demuestra que las contracciones fiscales no son casi nunca expansivas, y mucho menos en situaciones de estancamiento económico generalizado –como el que sufren hoy el conjunto de países avanzados– y de creciente competencia de productos manufacturados de las economías emergentes con salarios más bajos. Además, lo que realmente necesitan las economías europeas de la periferia para crecer son reformas estructurales (laboral, educación, política de I+D, pensiones, competencia en el sector servicios, etc.). Si todo se reduce al “ajuste fiscal” se habrá agudizado la contracción económica sin sentar las bases de un crecimiento más sólido. Por lo tanto, con su estrategia, Alemania está condenando a la ZE a una recesión en 2012, que podría ser el caldo de cultivo de protestas sociales que se vuelvan explosivas en los próximos años y que lleven a los gobiernos a plantearse realmente una salida del euro.

Como es muy poco probable que Alemania cambie su posición y opte por una expansión fiscal como la que está haciendo EEUU, sólo el BCE puede actuar con estímulos monetarios. Debería reducir aún más los tipos de interés y comprar más deuda pública, lo que estabilizaría los mercados de deuda, generaría inflación y depreciaría todavía más el euro, ayudando así al sector exportador europeo y transfiriendo renta de acreedores a deudores. Pero nada asegura que desde Frankfurt se vaya a actuar así ya que el BCE, al igual que Alemania, considera que los países de la periferia tan sólo harán las reformas estructurales y los ajustes fiscales si la presión de los mercados continúa siendo fuerte. Temen por tanto, que su intervención brinde un balón de oxígeno a los gobiernos, que sin primas de riesgos tan altas –e insostenibles– opten por demorar unas reformas que son muy impopulares.

Esto supone que con su diagnóstico de la crisis y su estrategia, Alemania –y en menor medida el BCE– están jugando a la ruleta rusa con Europa –y también consigo misma– porque en un error de cálculo podría llegar a destruir el euro, del que tanto se ha beneficiado

## *Los peligros de la apuesta por un tratado intergubernamental*

**S**i la estrategia de fondo –apostando por la austeridad– es nítidamente alemana, igualmente alemán es el instrumento institucional para conseguir ese objetivo económico y, de paso, alterar en beneficio propio los equilibrios de poder dentro de la UE. Por mucho que se haya envuelto formalmente dentro de una iniciativa franco-alemana presentada pocas horas antes de la cumbre, la idea de un nuevo tratado que refuerce la disciplina fiscal a través de controles supranacionales tiene su origen en Berlín o, si se quiere, en Berlín y Karlsruhe, donde tiene su sede el Tribunal Constitucional Federal alemán. El presidente francés Nicolas Sarkozy, que atraviesa un complicado momento político ante las próximas elecciones y una frágil situación financiera –con riesgo de que la deuda francesa pierda la máxima calificación crediticia–, sólo ha podido sumarse a la posición alemana arrancando mínimas concesiones. Eso sí, la adhesión de Francia a las condiciones generales dictadas desde Alemania ha tenido un importante efecto de arrastre para la mayoría de Estados miembros restantes –que no tenían ningún entusiasmo por un nuevo tratado sólo dos años después de culminada la larguísima gestión de Lisboa– y para las instituciones que eran también bastante escépticas.

De hecho, los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión habían intentado hasta poco antes de la cumbre evitar que se iniciara una reforma ambiciosa del derecho originario y pretendían limitar la decisión de los líderes a modificaciones de carácter más técnico y a un uso imaginativo de la legislación secundaria. Pretendían con ello evitar una complicada ronda de negociaciones entre Estados –que podría exigir una Convención difícil de manejar políticamente–, un muy incierto proceso de ratificaciones –que podría acabar frustrando años de esfuerzo como había ocurrido en 2005 con la Constitución Europea–, y además intentaban amparar a los Estados miembros más reticentes a dar este paso de nueva cesión de soberanía que, por añadidura, amenazaban con aprovechar la apertura de la caja de pandora de una conferencia intergubernamental para plantear la renacionalización de ciertas competencias.

Francia tampoco quería una reforma del Tratado o, dicho con más precisión, no deseaba una reforma que realmente le supusiera una vigilancia supranacional de sus cuentas públicas y sus reformas económicas. Es decir, prefería que fuesen los propios estados quienes vigilasen el cumplimiento o no de los compromisos –y París tiene experiencia acreditada para convencer a sus colegas en el Consejo de que no le impongan sanciones por déficit o deuda excesiva–, al tiempo que trataba de reducir la implicación de la Comisión, o del Tribunal de Justicia, en la imposición de sanciones automáticas.

Pero Alemania, como se ha dicho en la sección anterior, tenía claro que había que disciplinar de verdad a Francia y a las demás economías no consideradas virtuosas en la estabilidad fiscal. En los últimos meses había ido madurando la idea de hacerlo por la vía de una reforma del Tratado y cuando fue constatando que España –con su

reforma constitucional de verano–, Italia –al reemplazar a Berlusconi por Monti– e incluso Grecia –con un nuevo gobierno de perfil técnico que incluía al PASOK y Nueva Democracia– se tomaban en serio la necesidad de ajustes, decidió que era el momento de dar un paso más radical para cerrar el círculo. Máxime cuando era constatable que las anteriores medidas tomadas por la UE entre junio y octubre habían resultado poco efectivas para atajar la crisis de deuda. Para intentar impresionar esta vez sí a los mercados, y aplicando esa concepción tan germánica de hacer política a través del derecho constitucional, Alemania decidió que la modificación del Tratado tendría además como complemento inseparable –al que tal vez Merkel concedía más importancia– una reforma paralela de todas las constituciones nacionales para introducir la regla de oro presupuestaria a modo y semejanza de los artículos 109 y 115 de la Ley Fundamental de Bonn.

Por supuesto, Berlín no iba a aceptar lo que entendía que eran componendas leguleyas propuestas por Herman Van Rompuy para tocar lo menos posible el derecho originario. La euroescéptica jurisprudencia de su Tribunal Constitucional –que exige que cada cesión de soberanía se haga con luz y taquígrafos– le habrían impedido recorrer cualquier otra vía que no fuese la de revisar expresamente el Tratado. Y tampoco la opinión pública alemana consentiría en actuar con solidaridad hacia el resto de la ZE, por modesta que fuera esa actuación, si no estaba garantizada la estabilidad fiscal. Es verdad que a Alemania también le preocupaba la dificultad de una ratificación por unanimidad y, desde luego, sabía que el Reino Unido y otros Estados miembros que no forman parte de la ZE podían condicionar –e incluso vetar– un paso que deseaba que fuera nítido en la línea de la unión fiscal. Sin embargo, al sopesar las ventajas de reemplazar la reforma de los Tratados por un tratado intergubernamental –donde no hay derecho de veto para los socios incómodos ni para negociar ni para ratificar– y cuando constató en su inmediata vecindad que Donald Tusk estaba dispuesto a apoyar cuanto hiciera Alemania para evitar el colapso de un euro al que Polonia seguía deseando unirse cuanto antes, ya no le quedaron dudas.

La torpe jugada del primer ministro David Cameron precipitando la oposición británica, pese a que la reforma anunciada sólo estaba vinculada indirectamente a una regulación financiera más estricta que pudiera asustar a la City, fue en cierto modo un regalo que allanaba el camino y, además, propiciaba el cierre de filas de los demás socios en torno a Merkel. El hecho de que al final se sumasen 26 Estados al pacto –aunque Suecia, la República Checa y Hungría hayan condicionado su apoyo a una consulta parlamentaria– fue un espaldarazo rotundo. Y, sobre todo, la constatación de la influencia política e intelectual alemana, por mucho que la amplitud del grupo de estados que se embarquen en la conferencia intergubernamental pueda obligar a alguna flexibilización concreta del diseño preferido por Berlín. En todo caso, serán cesiones muy concretas –como, por ejemplo, el papel que se le quiere otorgar al Tribunal de Justicia de la UE o la interpretación de lo que significa la independencia del BCE y hasta qué

punto es tolerable que no sólo se preocupe por la inflación, dos puntos sobre los que Alemania ha titubeado un poco– pero en lo fundamental, la canciller se llevará el gato al agua casi en su totalidad.

Ahora bien, la solución adoptada en la cumbre de aprobar un nuevo tratado de carácter intergubernamental –que, como Schengen, habrá que unir luego a la arquitectura supranacional– presenta una serie de peligros que no se deben ignorar pues amenazan con frustrar la esperanza que ahora se deposita en la reforma.

En primer lugar, porque los avances en la vigilancia supranacional de la política económica europea están en el fondo muy matizados. Así, por ejemplo, la determinación de la política fiscal y las alertas tempranas o prevención en caso de desviación del objetivo de déficit estará imbricada en procedimientos nacionales y, salvo caso de incumplimiento –donde interviene la Comisión y el Tribunal de Justicia– las instituciones europeas sólo actuarán proponiendo principios. Las reformas estructurales de los Estados de la ZE sólo serán discutidas y coordinadas en torno a referencias de buenas prácticas (benchmarking) pero sin un papel claro para Bruselas. Asimismo, por lo que se refiere a la toma de decisiones se apuesta por el Eurogrupo –ya sea en su composición ministerial o en el nivel de jefes de estado o de gobierno, que se reunirán con regularidad incluso mensual– y no por la introducción de una figura de ministro europeo de economía y finanzas que pudiera estar conectado a la vez a la Comisión y al Consejo. Todo esta pauta de respeto a la autonomía nacional y a la intergubernamentalidad tiene, en principio, la ventaja de reducir resistencias soberanas y aumentar la legitimidad de la reforma en base a la idea de subsidiariedad, pero también puede suponer un sacrificio de eficacia si los Estados se vigilan mutuamente con la laxitud que, por ejemplo, ha caracterizado hasta 2010 el método abierto de coordinación para la aplicación de la Agenda de Lisboa de crecimiento y empleo. De hecho, y dado que las sanciones sólo se refuerzan para el control del déficit excesivo pero no en lo relativo al cumplimiento de otras medidas –como por ejemplo la aplicación de la Estrategia Europa 2020 que ni siquiera se menciona en la Declaración de los líderes de la ZE posterior a la cumbre–, se vuelve a constatar la obsesión por la austeridad como única receta de crecimiento renunciando a la puesta en marcha de una auténtica política económica común. También resulta frustrante en la perspectiva de una supuesta voluntad de impulsar una integración económica que complete la UEM la disociación entre la gestión de la crisis de deuda soberana y la discusión presupuestaria en marcha.

Segundo, pese a la flexibilidad que introduce la vía del tratado a 17 abierto a los demás nada garantiza que la reforma que ahora se impulsa llegue a buen puerto con la única exclusión ya conocida del Reino Unido. Al margen de los problemas generales de legitimidad democrática que supone optar por un método diplomático clásico de conferencia intergubernamental –renunciando a la transparencia de la convención y sugiriendo que se evitarán los referendos en la medida de lo posible–, es posible que eso no impida que haya algún caso de Estado pequeño donde el texto final

tenga que ser sometido a ratificación popular y tal vez rechazado (Dinamarca, la República Checa o incluso Irlanda y los Países Bajos dentro de la ZE). Es verdad que en la mayor parte de los casos podrá evitarse la consulta popular, pero las desavenencias entre partidos también pueden frustrar las reformas si no se consiguen las difíciles mayorías parlamentarias requeridas; algo que está experimentando la muy germánica Austria con enormes problemas para introducir en su Constitución la regla del oro presupuestaria dado el rechazo de varios partidos pequeños euroescépticos. Y ni siquiera es válido del todo el consuelo de pensar que, al tratarse de un tratado intergubernamental, las consecuencias de que algunos estados no lo ratifiquen supondrá que quedan descolgados sólo ellos sin que se pare la reforma. Es más, sin la presión de la necesidad de unanimidad, podría aumentar las tentaciones de algún jefe de Estado o tribunal constitucional para frustrar la ratificación de su país y si hay varios casos de países descolgados se creará un *frankenstein* institucional, no a dos sino a muy diversas velocidades. Además, si es un Estado de la ZE el que no ratifica podría volver con más fuerza la crisis de confianza en el euro que es justo lo que se quiere evitar. Si ese país fuera Francia –tal y como ha medio sugerido el candidato presidencial socialista François Hollande– entonces se volvería a la casilla de salida o incluso algo antes, con enorme riesgo de fin de la partida.

Y el tercer problema lo plantea la ya conocida renuncia británica a acompañar a los demás Estados en la reforma. No sólo por el riesgo de que este paso pueda llevar a una deriva en el Reino Unido que desemboque en su salida de la UE (con un enorme impacto negativo sobre el mercado interior, el potencial diplomático y militar de la PESC y el poder blando de toda la Unión en términos educativos, culturales, científicos y de medios de comunicación), sino por un peligro mucho más concreto y conectado a la propia reforma, consistente en la difícil posición en que quedarían la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia para atender a la vez a 27 y a 26; sobre todo si el gobierno británico decide usar estas instituciones para intentar boicotear activamente el paso que se acaba de decidir dar.

Por último, y aunque en este caso no se trate de un peligro para la UE en su conjunto sino, al contrario, para el poder de Alemania en relación con Bruselas, no debe olvidarse que la imposición de un sistema de sanciones semiautomáticas también afectará a Alemania que, como se ha dicho ya, no ha sido un ejemplar cumplidor de los criterios de estabilidad en déficit o deuda en el pasado.

## Conclusiones

### *Europa avanza pero condicionada por una austeridad autoritaria*

Los acuerdos adoptados por el Consejo Europeo de diciembre de 2011 para defender al euro y reforzar la coordinación económica en la UE –básicamente a través de la estabilidad fiscal– deben saludarse como un paso en la dirección de preservar la moneda única, mejorar la gobernanza económica de la ZE y avanzar en la integración europea. Se trata de nuevas piezas que vienen a sumarse a las ya decididas desde que surgió la crisis de deuda soberana: los mecanismos de rescate, el Pacto por el Euro, el primer paquete de reforma de la gobernanza económica ya aprobado (*six pack*), la regulación financiera, etc.

Sin embargo, bien mirado, lo que se ha decidido ahora no va mucho más allá de tomarse en serio lo que ya está decidido desde junio de 1997: el pacto de estabilidad y crecimiento. E, igualmente bien mirado, lo acordado tiene los mismos problemas que aquel pacto de hace 15 años: que fiaba todo a la estabilidad dejando en realidad hueca la alusión al “crecimiento”. Entre 1997 y 2008, gracias a los años de bonanza, no fue demasiado grave que no existiera una

La adhesión de Francia a las condiciones generales dictadas desde Alemania ha tenido un importante efecto de arrastre para la mayoría de Estados miembros restantes –que no tenían ningún entusiasmo por un nuevo tratado sólo dos años después de culminada la larguísima gestación de Lisboa– y para las instituciones que eran también bastante escépticas.

política europea de crecimiento. Sin embargo en el contexto actual de estancamiento y posible recesión, y aunque se dé la bienvenida a una voluntad mucho más clara de no fallar en lo relativo a la estabilidad, es mucho más necesario que la UE impulse también el crecimiento de manera directa y que no siga considerándose la inflación como preocupación prioritaria. De lo contrario, la aplicación de esta receta casi exclusiva de austeridad, que casi con seguridad generará una recesión europea en 2012, podría elevar el desempleo y la conflictividad social y agudizar los problemas del sector financiero, llevando incluso a los ciudadanos de algunos países del sur (empezando por Grecia) a plantearse si merece la pena estar en el euro. Además, si los mercados interpretan el acuerdo del Consejo Europeo como insuficiente porque Alemania se ha negado a poner suficientes fondos sobre la mesa para ayudar a los países que puedan necesitarlos, podrían reanudarse las ventas de deuda pública, forzando una eventual reestructuración de la deuda italiana que podría romper el euro.

Desde un punto de vista político-institucional tampoco hay demasiados motivos para la euforia. Por un lado, por la constatación de que no resultará nada fácil el llevar a cabo lo acordado y, por el otro, por lo preocupante que resulta en sí mismo el diseño la reforma. No sólo no sale demasiado bien parada la lógica supranacional –pues, salvo el protagonismo intacto del BCE, habrá evidentes limitaciones para la Comisión y desde luego para el Parlamento Europeo en la futura gobernanza económica– sino que incluso ha resultado dañada una lógica alternativa más intergubernamental que incluyese a todos los estados miembros. La falta de consenso entre los socios no ha dejado como única víctima al Reino Unido sino en cierto modo también al papel componedor de los presidentes del Consejo Europeo, Van Rompuy, y del Eurogrupo, Juncker, que han sido desautorizados por el eje París-Berlín en varias ocasiones durante las últimas semanas. Por supuesto, los Estados pequeños o en situación financiera frágil –de Eslovaquia a Italia y de Finlandia a España, por no hablar de los tres rescatados– parecían no estar autorizados a moldear el acuerdo siquiera mínimamente.

Por último, es importante señalar que aunque se haya aludido a un supuesto directorio franco-alemán, ni siquiera ha sido esa pareja la que ha diseñado la reforma. Lo acordado en la cumbre –tanto en el fondo como en la forma– tiene un aroma inconfundiblemente alemán al que Francia prácticamente se ha adherido para escenificar una posición política y económico-financiera robusta que en realidad no tiene. Eso sí, se ha aprovechado algo de la necesidad que tenía Alemania de legitimar su imposición manteniendo la apariencia de que no se ha roto la entente que fundó la integración europea en 1950, y ha arrancado algunos compromisos: en el corto plazo, el abandono de la idea de que el sector privado debe participar en la resolución de las crisis de deuda así como un ligerísimo fortalecimiento y flexibilización del MEDE. En el medio y largo plazo, garantizar que los estados predominan sobre la Comisión en la toma de decisiones o conseguir que Merkel le permita hablar de *gouvernement économique* y copatrocine con Sarkozy un mayor intervencionismo público sobre los

mercados que se plasmará en iniciativas como, por ejemplo, el intento de armonizar los impuesto de sociedades o de gravar las transacciones financieras internacionales. Una pequeña concesión a aquellos planes nebulosos de 2008 para que la democracia refundase el capitalismo y que casi han desaparecido, desplazados por la emergencia de una línea mucho más nítida de gobierno económico para la UE a partir de 2010: la de la austeridad autoritaria.

### **Federico Steinberg**

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

### **Ignacio Molina**

*Investigador principal de Europa, Real Instituto Elcano, y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid*

## Tema

En 2011 el número de civiles afganos muertos a consecuencia de atentados perpetrados por los talibán y sus aliados será unas cuatro veces superior al de militares de la coalición internacional abatidos por la violencia de esos mismos insurgentes.

## Resumen

En Afganistán se perpetran actualmente, cada mes, aproximadamente el 10% de los atentados terroristas ocurridos en todo el mundo. Entre julio y octubre de 2011, la media fue de 175 mensuales. Este terrorismo, llevado a cabo por organizaciones yihadistas de origen no solo autóctono sino también foráneo, se ha incrementado y continúa evidenciando no tanto una forma de oposición a la presencia de tropas extranjeras en el territorio del país, que también, como una estrategia insurgente de control social en la que los talibán ven complementadas sus actuaciones con las de otras entidades yihadistas afines, sobre todo aunque no exclusivamente de procedencia paquistaní. Ese incremento de los actos de terrorismo en Afganistán, dirigidos principalmente contra la propia población afgana, como pone de manifiesto el atentado del 6 de diciembre en Kabul, a consecuencia del cual perdieron la vida cerca de 80 civiles, obliga a reflexionar con realismo acerca de los eventuales resultados, previstos e imprevistos, de la ayuda externa que, en circunstancias como las presentes, se pueda continuar ofreciendo o se prometa ofrecer a sus incipientes instituciones y a sus gentes, una vez comenzada la reducción del despliegue militar Occidental y tras la definitiva retirada de las tropas internacionales prevista para 2014.

## Análisis

El atentado suicida ocurrido en Kabul el pasado 6 de diciembre, como consecuencia del cual han perdido la vida al menos 80 personas, de acuerdo con el balance de víctimas que hizo público cuatro días después el presidente de Afganistán, Hamid Karzai, es ante todo un atentado contra la propia población afgana. Como al menos dos más, menos cruentos, ocurridos ese mismo día en otros lugares del país, caso de Mazar i Sharif. Como la mayoría de los atentados terroristas que allí se producen. Esta es una realidad a menudo soslayada en nuestros medios de comunicación y que todavía parece no encajar en la imagen que muchos occidentales tienen de lo que ocurre con la denominada insurgencia en esa sociedad del sur de Asia. Suele pensarse que los blancos principales de dicha violencia son las tropas de la *International Security Assistance Force* (ISAF), desplegadas con mandato de Naciones Unidas y mando de la Alianza Atlántica; o, en su defecto, las fuerzas afganas de seguridad, entrenadas y capacitadas por aquellas. Pero la realidad es bien distinta. Aun cuando la inmensa mayoría de los atentados que afectan a la población afgana ni siquiera sean noticia. Sólo parecen serlo cuando resultan altamente letales, como en el aludido episodio, o cuando acontecen en la capital del país, donde se concentran los corresponsales de prensa extranjera.

# ¿Resistencia armada a la ISAF o estrategia de control social? Evolución reciente del terrorismo en Afganistán

*Suele pensarse que los blancos principales de la violencia terrorista son las tropas de la International Security Assistance Force (ISAF), desplegadas con mandato de Naciones Unidas y mando de la Alianza Atlántica; o, en su defecto, las fuerzas afganas de seguridad, entrenadas y capacitadas por aquellas. Pero la realidad es bien distinta.*

**Fernando Reinares**

## Sectarismo y nexos yihadistas

Por otra parte, el hecho de que se tratara de un atentado cometido contra afganos chiíes, congregados multitudinariamente en torno a un emblemático lugar de culto para los seguidores locales de confesión chií –la mezquita de Hazrat Abul Fazal al-Abas– y en una festividad emblemática para esa minoría musulmana dentro y fuera del país surasiático –es decir, la celebración de los ritos correspondientes a la Ashura– pone de manifiesto la orientación excluyente del ideario religioso que lo inspira y el probable concurso de terroristas foráneos en su práctica. En Mazar i Sharif, el atentado se dirigió asimismo contra chiíes que accedían a su principal santuario en dicha localidad al noreste del país. Todo ello evoca tanto la ya conocida impronta de al-Qaeda sobre las modalidades y procedimientos del terrorismo insurgente en Afganistán como asimismo la dinámica de la violencia yihadista en Irak y en Pakistán, experiencias que sin lugar a dudas emula el atentado del 6 de diciembre en Kabul. Un portavoz de los talibanes afganos negó la implicación de estos en el atentado de Kabul y los de otras dos localidades, pero una organización yihadista paquistaní, Lashkar e Jhangvi (LeJ), se los atribuyó el mismo día de su ejecución. Tanto si dicha reclamación de autoría es, como bien podría ser, auténtica, como si, de modo alternativo o compatible, ocultase la implicación de los talibán afganos, una hipótesis que no

debe descartarse –no hay que olvidar que, recientemente, el mulá Omar ha diseminado algunos mensajes en los que expresaba preocupación por el número de civiles afganos muertos en “ataques de martirio y otras operaciones”–, nada nuevo añade a la estrategia de estos últimos y de sus allegados en la insurgencia yihadista en Afganistán.

Es más, LeJ y los talibán afganos se encuentran estrechamente relacionados desde el establecimiento de aquella organización terrorista hacia 1996 o 1997 en la provincia paquistaní del Punjab. Se considera que su denominación alude precisamente a uno de los fundadores del movimiento islamista radical Sipah e Sahaba Pakistan (SSP), Haq Nawaz Jahnvi, asesinado en 1990, supuestamente por extremistas chiíes. No en vano, LeJ procede de una escisión ocurrida en el seno de esa misma formación extremista suní. Sus actos de terrorismo, inicialmente dirigidos sobre todo contra individuos y colectividades chiíes en Pakistán, han terminado por afectar, a lo largo de la última década, también a blancos de adscripción cristiana o simplemente extranjeros en ese país e incluso a autoridades del mismo. Esto y la progresiva introducción, a partir de 2003, del terrorismo suicida como parte de su repertorio de violencia, indican la influencia que sobre dicha organización yihadista paquistaní ejerció y probablemente ejerce al-Qaeda. Más aún, tras haberse visto afectada por la persecución policial en Pakistán, LeJ consiguió reorganizarse entre 2004 y 2006, para lo que se benefició del apoyo económico recibido tanto por al-Qaeda como por los talibán afganos, que además acogieron a los líderes de la organización terrorista paquistaní buscados por las autoridades de su país de origen.

LeJ no sólo se encuentra vinculada a al-Qaeda y a los talibán afganos, sino que también se halla relacionada, en el marco de los nexos yihadistas en Afganistán, como Harkat ul Muyahidín (HuM) y Jaish e Mohamed (JeM) –ambas asimismo conectadas con al-Qaeda– en Pakistán y con integrantes del Movimiento Islámico de Uzbekistán establecidos en Afganistán. LeJ formó parte de la conocida como Brigada 313, aglutinada para responder a la invasión militar estadounidense de Afganistán a finales de 2001. En dicha coalición se integraron asimismo Lashkar e Toiba, Harakat ul Yihad ul Islami, HuM y JeM. En determinadas zonas de Afganistán, al igual que en algunas demarcaciones montañosas de Pakistán, es donde los terroristas de LeJ, en la actualidad probablemente alrededor de un centenar en activo, han venido recibiendo adiestramiento, con frecuencia en campos adscritos a alguna de las referidas organizaciones yihadistas. Dichos militantes, por lo común reclutados en madrasas paquistaníes, se suelen distribuir en células de entre cinco y ocho integrantes, independientes entre sí pero en conjunto subordinadas al mando de las subunidades territoriales y en última instancia al Majlis i Shoora o directorio de LeJ, en el que todavía predominan individuos que durante los años 80 combatieron en la llamada yihad afgana junto a los talibanes. Además de las contribuciones económicas ya referidas, LeJ se ha venido financiando habitualmente mediante donaciones privadas procedentes de dentro y fuera de Pakistán, rescates obtenidos de secuestros y otras actividades criminales.

## *Auge y expansión del terrorismo*

Por añadidura, los actos de violencia sectaria acontecidos en Afganistán el 6 de diciembre son asimismo reveladores del auge y expansión que registra actualmente el terrorismo en el país. De acuerdo con los datos proporcionados por la misión de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA, de acuerdo con sus siglas en inglés), entre enero y junio de 2011 fueron casi 1.500 los civiles que perdieron la vida en el contexto de conflicto armado que se vive en el país, por lo que la cifra podría acercarse a los 3.000 civiles para final de año. Pero nada menos que el 80% de esas víctimas mortales se produjeron como consecuencia de atentados terroristas perpetrados por actores antigubernamentales, sobre todo por seguidores del Emirato Islámico de Afganistán, como los talibán aluden a su propio movimiento armado. Una fracción de tales incidentes es obra de grupos y organizaciones yihadistas que se asientan al otro lado de la frontera, en las zonas tribales de Pakistán, como la conocida Red Haqqani, que se mantiene asociada con al-Qaeda y relacionada con la inteligencia paquistaní, o Therik e Taliban Pakistan, cuyos integrantes comparten además con los talibán afganos su común etnia pastún. Como LeJ en relación al atentado del 6 de diciembre en Kabul, también el Movimiento Islámico de Uzbekistán ha reclamado ya la autoría de algún acto de terrorismo. Empero, no es inusual que miembros de estas u otras entidades yihadistas colaboren con los talibanes afganos en la preparación y ejecución de atentados terroristas.

Hablo de atentados terroristas porque la realidad es que, a lo largo de 2011, ocho de cada 10 víctimas mortales ocasionadas por actos de violencia insurgente en Afganistán han fallecido, según los datos proporcionados por la propia UNAMA, como consecuencia de episodios de terrorismo suicida, de incidentes perpetrados mediante el uso de artefactos explosivos y de asesinatos individuales premeditados, bien sea con armas blancas –los degollamientos de afganos por insurgentes talibán son frecuentes– o con armas de fuego. Es decir, como consecuencia de modalidades y procedimientos tácticos propiamente terroristas. Ello quiere decir que la estrategia de la insurgencia afgana en general y la de los talibán en particular está en la actualidad dedicada, pese a lo que su propaganda proclama, no tanto a oponerse violentamente a la presencia militar extranjera en Afganistán –que, por supuesto, también– como a imponer, mediante el recurso a la intimidación y el miedo, un control social efectivo sobre la población y recuperar con ello el dominio, o cuando menos la influencia, sobre amplios sectores de la misma. En 2011, el número de civiles afganos muertos a consecuencia de atentados perpetrados por los talibán y sus aliados será, según cabe anticipar, unas cuatro veces superior al de militares de la coalición internacional abatidos por la violencia de los insurgentes yihadistas. Una violencia que obedece menos a la resistencia contra las tropas extranjeras que a una estrategia de control social sobre la propia población afgana.

El número de atentados está cerca de duplicarse en 2011 respecto a 2010 y casi a triplicarse respecto a 2009.

Estamos, pues, ante un auge del terrorismo insurgente en general y talibán en particular, que las fuerzas afganas de seguridad son incapaces de contener, la heterogénea misión de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad no contribuye a mitigar y los enredos estadounidenses en torno a una más que cuestionable negociación con los talibán o sus afines enmascaran. Hay una lectura relativamente positiva de esta realidad, y consiste en observar que el incremento en la actividad propiamente terrorista desarrollada por los talibán y sus afines puede obedecer a las crecientes dificultades que encuentran para enfrentarse de otro modo, más convencional, a las tropas de la ISAF o a las fuerzas afganas de seguridad. Así, una mayor actividad terrorista podría ser entendida como la respuesta adaptativa de los insurgentes a una situación en la que prefieren evitar una confrontación directa con sus adversarios militares. De hecho, parece que en 2011 ha disminuido marcadamente, respecto a 2010, el número de ataques complejos y coordinados iniciados por los talibán y otros insurgentes afganos, según el *Report on Progress Towards Security and Stability in Afghanistan* difundido el pasado mes de octubre por el Departamento de Defensa estadounidense, aunque continúa siendo alto cuando se contemplan los datos relativos a la serie completa desde 2009. En este contexto cabría interpretar el fallido atentado suicida del 13 de diciembre contra la base de las tropas españolas en Qala i Now, capital de Baghdis. En cualquier caso, la evolución reciente del terrorismo en Afganistán advierte de las extraordinarias dificultades que tendrá, ante una situación como la actual, implementar con éxito una ayuda internacional y de las consecuencias que, para la propia población afgana se podrían derivar de una retirada no compensada de los militares estadounidenses y de otras naciones occidentales que actualmente desarrollan su misión en Afganistán. La dinámica terrorista emprendida por los talibán afganos y sus asociados yihadistas foráneos será muy difícil de contener a corto plazo.

## Conclusión

Que el último atentado suicida de Kabul fuese especialmente letal y, además del cariz sectario de la violencia que implica, coincidiera con la visita del presidente de Afganistán, Hamid Karzai, a Alemania, para tomar parte en la cumbre internacional sobre el futuro de su país que tuvo lugar en Bonn –cumbre denostada públicamente por los talibán y que Pakistán, potencia nuclear cuya solución para Afganistán pasa porque el futuro gobierno de Kabul sea favorable a los intereses de Islamabad, boicoteó–, seguramente no es casualidad. En conjunto, lo ocurrido obliga a insistir en una reflexión sobre los obstáculos que la creciente inestabilidad en el mismo, a 10 años de la intervención militar estadounidense que derrocó al régimen talibán y destruyó la infraestructura de al-Qaeda en territorio afgano, derivada entre otros factores de un incremento sin solución de continuidad de los actos de terrorista –en Afganistán se perpetraron actualmente, cada mes, aproximadamente el 10% de los atentados ocurridos en todo el mundo, una media de 175 mensuales entre julio y octubre de 2011–, perpetrados por organizaciones yihadistas de origen no sólo autóctono sino también foráneo, plantea a la hora de anticipar con realismo los eventuales resultados, previstos e imprevistos, de la ayuda externa que, en circunstancias como las presentes, se pueda continuar ofreciendo o se prometa ofrecer a sus incipientes instituciones y a sus gentes, una vez comenzada la reducción del despliegue militar Occidental y tras la definitiva retirada de las tropas internacionales prevista para 2014.

**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*

La estrategia de la insurgencia afgana en general y la de los talibán en particular está en la actualidad dedicada no tanto a oponerse violentamente a la presencia militar extranjera en Afganistán como a imponer un control social efectivo sobre la población y recuperar con ello el dominio.

---

# Siria: la caída del régimen, entre la intervención externa y la guerra civil

*El destino del régimen sirio está sellado desde que se enrocó en una espiral de represión sin sentido pero su caída no está tardando días sino meses porque la presión internacional se ha ido aplicando con cuentagotas y doble rasero.*

Félix Arteaga

---

## Tema

El régimen sirio continúa desmoronándose sin que existan expectativas de que una intervención externa o una rebelión armada puedan acelerar su caída y poner fin a la represión, que ya ha causado más de 4.000 víctimas mortales.

## Resumen

El destino del régimen sirio está sellado desde que se enrocó en una espiral de represión sin sentido pero su caída no está tardando días sino meses porque la presión internacional se ha ido aplicando con cuentagotas y doble rasero. Quienes intervinieron en Libia abiertamente para cambiar el régimen, están ahora esperando a que el régimen se caiga solo y han dado tiempo y oportunidades al gobierno sirio a sabiendas de que había optado por la represión en lugar de por las reformas y de que no tenía intención de abandonar el poder, a pesar de las ofertas de asilo recibidas. Desde dentro, el régimen sigue contando con apoyos y se enfrenta a una oposición que no está articulada política ni militarmente para deponerlo. La movilización interna sigue creciendo pero conserva su naturaleza pacífica, aunque aumentan las acciones armadas en autodefensa frente a la represión o, lo que es más preocupante, en ajustes de cuentas con las minorías étnicas y los sospechosos de colaboración con el régimen. Este ARI describe el estado de la situación política y de seguridad en Siria a finales de 2011, las iniciativas internacionales para presionar al régimen sirio y los apoyos con los que cuenta el régimen de la familia el-Assad en Siria.

## Análisis

---

La represión continúa en Siria, al igual que continúan las promesas de reformas del presidente Bashar el-Assad y las divisiones entre los actores internacionales influyentes. Aunque es difícil establecer una cifra objetiva de víctimas, a mediados de septiembre de 2011 éstas superaban ya los 3.000 según un informe de la alta comisaria para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, Navi Pillay<sup>1</sup>, quien el 8 de noviembre la aumentó a 3.500 y a finales de noviembre estimaba que la cifra podría haber llegado o superado las 4.000<sup>2</sup>. El gobierno atribuye las víctimas a la actuación de infiltrados terroristas, milicias islamistas o mercenarios extranjeros al servicio de una conspiración externa contra el régimen sirio y alega que sus fuerzas de seguridad han sufrido más de 1.000 bajas, una cifra que los activistas atribuyen a represalias sobre quienes desertan o se niegan a disparar sobre la población civil.

Hoy por hoy, y frente al notorio empleo indiscriminado de las armas de fuego contra la población, las detenciones arbitrarias y las desapariciones, el movimiento de oposición sigue siendo fundamentalmente pacífico aunque en las últimas semanas se ha constatado una progresiva militarización de los enfrentamientos. A falta de información fiable sobre la naturaleza y cantidad de las acciones militares, no parece que algunos atentados y emboscadas registrados hasta ahora justifiquen la denominación de “guerra civil” empleada por la alta comisaria porque no existe una rebelión armada sino una movilización fundamentalmente pacífica junto con algunas acciones armadas puntuales de autodefensa o propaganda. Lo que sí existe es una situación de violencia protagonizada esencialmente por las fuerzas paramilitares del gobierno, unos 10.000 *shabbiha* que han estado haciendo el trabajo sucio de la represión a cambio de dinero, armas, rapiña e impunidad, una actuación que ha degenerado en un aumento de la inseguridad hasta niveles no conocidos en Siria y que provocan miedo entre la población. Frente a la actuación militar y paramilitar del gobierno, algunos sectores de la oposición interna –o externa– han puesto en marcha un proceso de militarización de la resistencia que no está controlado por ninguna dirección política ni militar, lo que explicaría que coexistan las acciones armadas contra objetivos del régimen con ajustes de cuentas y represalias en las zonas mixtas abandonadas por las fuerzas de seguridad sobre las minorías étnicas o los sospechosos de colaboración que, por ejemplo, han creado en Homs una espiral de enfrentamientos, secuestros y linchamientos entre las comunidades suní y alaui.

El presidente Bashar el-Asad sigue aprovechando la división internacional y continúa anunciando reformas o medidas que no tiene voluntad o capacidad de cumplir, como la autorización de nuevos partidos, el cese de las operaciones de seguridad, la reforma de la Constitución o aceptar el plan de paz propuesto por la Liga Árabe el 2 de noviembre.

---

<sup>1</sup> Informe A/HRC/18/53 sobre la situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria, 15/IX/2011.

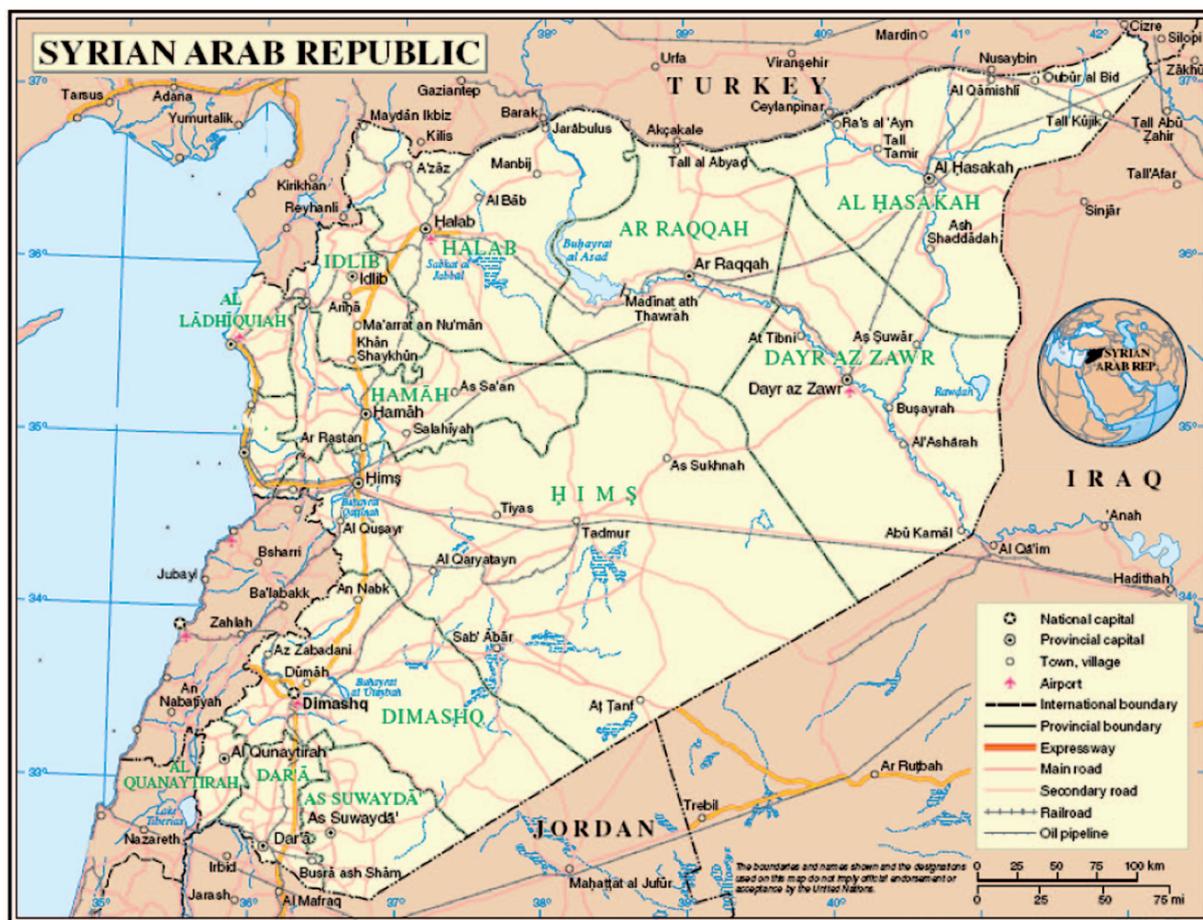
<sup>2</sup> Informe A/HRC/S-17/2/Add.1 de la Comisión Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria, 23/XI/2011.

Todos estos anuncios han seguido la misma suerte que las promesas anteriores de cambio, como las prometidas en su discurso de investidura de 2000 cuando llegó al poder o en la Declaración de Damasco de 2005 que acabaron encallando frente a la resistencia de un partido (el Baaz), una elite y unas fuerzas de seguridad que se resisten a compartir el monopolio del poder y perder sus privilegios. Hasta hace poco tiempo, el presidente y sus valedores internacionales alentaron el mito de la existencia de una voluntad reformista –la suya– atrapada en medio de la resistencia del sector duro del régimen –los demás y, especialmente, su hermano Maher que manda los 20.000 soldados de la 4ª División– pero esa ficción ya no se puede sostener porque ha sido su mala gestión de la crisis lo que le ha hecho perder apoyos internos y externos al régimen y colocarse en el callejón sin salida en que se encuentra. El presidente al-Assad ha perdido su legitimidad tanto por no acometer las reformas prometidas como por no condenar sin paliativos los excesos de las fuerzas de seguridad, y al no hacerlo a tiempo ha unido su destino al del régimen, por lo que ninguno de los dos puede sobrevivir a la caída libre en la que han entrado. El tiempo de las reformas ha pasado y ahora lo que pide una gran parte de población y cada vez más países, incluidos algunos árabes, es que cambie el régimen.

### El cerco internacional que aprieta pero no ahoga

Las divergencias son profundas entre quienes sostienen la persistencia del presidente Assad: Rusia, Irán y Líbano; entre quienes le dan por amortizado: Francia, el Reino Unido, Alemania y EEUU; o entre quienes han pedido moderación al régimen como Turquía e Irán pero temen que su caída reduzca su influencia regional. Mientras que EEUU y la UE, que no tienen presencia ni instrumentos de influencia interna en Siria, sobreactúan desde el exterior, quienes los tienen como Rusia e Irán se oponen a activarlos para no perderlos. Turquía tenía también capacidad de influencia pero la ha ido perdiendo junto con su paciencia a medida que el régimen se ha ido enrocando y se ha distanciado de su aliado y vecino. La tensión aumentó tras los asaltos a la embajada turca en Damasco y a los consulados de Aleppo y Latkia o cuando parecía que se iba a producir una llegada masiva de refugiados sirios hacia su territorio (la cifra se ha mantenido estable y por debajo de los 8.000 en los últimos meses). Además de pedir ya abiertamente la retirada del presidente Assad, Turquía está dispuesta a considerar “todos los escenarios” de actuación contra Siria, incluida la colaboración con el Consejo Nacional Sirio y con el Ejército Libre de Siria a los que facilita protección en su territorio. Para atemperar la hostilidad turca, Siria juega la carta kurda y mientras realiza concesiones a su minoría kurda amenaza

Figura 1. Siria



El presidente al-Assad  
ha perdido su legitimidad  
tanto por no acometer  
las reformas prometidas  
como por no condenar  
sin paliativos los excesos  
de las fuerzas de seguridad

El régimen  
sigue contando  
con la lealtad  
del clan familiar y étnico  
que lo dirige,  
la de los cuadros  
de su partido único,  
la del aparato de seguridad  
y la de la elite económica.

a Turquía veladamente con movilizar a sus insurgentes que hostigan a las fuerzas turcas desde territorio iraquí junto a los guerrilleros del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK).

Por su parte, Irán sigue sosteniendo al régimen sirio política y materialmente porque su caída aumentaría el protagonismo saudí y suní en la zona, disminuyendo la influencia chií en la pugna que sostienen Irán y Arabia Saudí por la supremacía regional y que crece a medida que se acerca la retirada definitiva de las fuerzas estadounidenses de Iraq. La reacción iraní a la caída del régimen sirio es el principal freno a cualquier intervención externa porque puede desestabilizar las monarquías de Bahrén y Arabia Saudí, movilizando a sus comunidades chiíes del Golfo o puede presionar a Israel aprovechando su influencia sobre Hamás y Hezbolá desde territorio libanes o palestino (por no hablar del riesgo de contagio de los enfrentamientos suní y chií en las zonas mixtas de Líbano).

La comunidad internacional ha estado dando pequeños pasos para presionar al régimen de la familia el-Assad mediante condenas de la represión que han tardado meses en consensuarse. Así, Naciones Unidas ha tenido que esperar hasta la Resolución del Comité de Derechos Humanos de la Asamblea General de 22 de noviembre para que 122 países condenaran la represión del gobierno sirio, una resolución que China y Rusia impidieron en el Consejo de Seguridad el 5 de octubre de 2011 (Rusia y China se abstuvieron de apoyar la resolución aprobada junto con la India y Sudáfrica mientras que Jordania, Kuwait, Arabia Saudí, Bahrén, Qatar, Marruecos y Egipto votaron a favor). Las sanciones se han ido ampliando con nuevas iniciativas: la más novedosa y significativa es la de la Liga Árabe del 27 de noviembre en la que se adoptaron sanciones comerciales con la oposición del Líbano (controlada por Irán), Irak (que recibe el 31,4% de las exportaciones sirias por el 52,5% de la Liga Árabe) y Argelia, que se ha opuesto a restringir los vuelos a Damasco. La decisión de la Liga Árabe acerca sus posiciones y sanciones a las de la UE, EEUU y Turquía pero la convergencia –a diferencia de Libia– no llega hasta el punto de pedir una intervención militar que los occidentales no desean. Las sanciones tienen sus límites porque a partir del momento que afecten gravemente a la población sólo sirven para reforzar a los gobiernos frente a la injerencia externa (por eso Turquía se ha negado a cortar los suministros de agua y electricidad), un efecto contraproducente que sólo se evita administrando las sanciones en dosis progresivas, de forma que multipliquen las dificultades del régimen sirio sin verse asociadas directamente al sufrimiento de la población.

El presidente francés, Nicolás Sarkozy, ha abierto a la puerta a una intervención militar al sugerir la apertura de corredores humanitarios que alivien el sufrimiento de la población civil pero se precisaría una acción armada, tal y como ha admitido su ministro de Asuntos Exteriores, Alain Juppé. Para su propuesta, el presidente Sarkozy debería contar necesariamente con Turquía pero la oposición al gobierno turco no desea que las decisiones turcas obedezcan a planes de terceros (Turquía propuso antes crear zonas de exclusión con la autorización de Naciones Unidas y la participación de la Liga Árabe) y Grecia y Chipre se oponen a que la UE coordine un plan de acción con Turquía. Rusia se opone a que el fin humanitario justifique de nuevo el recurso a los medios militares como ocurrió en Libia y se opone, por el momento, a cualquier resolución del Consejo de Seguridad que pueda dar pie a una intervención militar o a un embargo de armas. Por último, la Liga Árabe ha presionado a Siria para que aceptara su Plan de Acción y la presencia de observadores para evitar una posible intervención exterior pero no ha solicitado, también por el momento, una actuación militar o humanitaria.

## Las ¿alternativas? internas

El régimen también continúa perdiendo apoyos internos según han ido empeorando las condiciones de vida y la seguridad de la población aunque el régimen cuenta todavía con algunos apoyos importantes que le permiten retrasar la caída. Por un lado, le apoya un sector de la población que todavía cree en la narración de los medios oficiales, que teme perder sus privilegios o, como en el caso de la minoría alauí, que ha visto ligado su destino a la suerte del régimen. La mayoría silenciosa que le apoyaba se ha ido reduciendo a medida que ha tomado conciencia de la represión indiscriminada, padecido las consecuencias del aislamiento externo, sufrido las restricciones a su movilidad interna y padecido los excesos de las fuerzas paramilitares o la falta de seguridad que el régimen les ofrecía a cambio de sus libertades.

El régimen sigue contando con la lealtad del clan familiar y étnico que lo dirige, la de los cuadros de su partido único, la del aparato de seguridad y la de la elite económica. De todos los anteriores, estos dos últimos son los eslabones más débiles. Las fuerzas armadas cuentan con unos 300.000 miembros que incluyen a soldados de reemplazo, lo que los hace menos fiables que los 30.000 de las unidades de elite y los 25.000 de las fuerzas de seguridad (el nombramiento del general cristiano Dawood Rahija como ministro de Defensa podría tratar de prevenir un giro a la egipcia o a la tunecina, un rumor alimentado por la desaparición de su antecesor, el general Ali Habib y la muerte del general Antakiali, ambos alauíes). Hasta ahora, el gobierno ha calculado el despliegue de las fuerzas militares para evitar su desafección y las ha empleado selectivamente en apoyo de las fuerzas de seguridad, estableciendo cercos o puntos de control, pero si necesitara emplearlas en mayor medida o separadas de las fuerzas de seguridad se vería expuesto a mayores deserciones (en caso de extrema necesidad podría movilizar a los 100.000 reservistas del partido Baaz). El favor de la elite económica, ya dañado por la corrupción del régimen, podría desmoronarse si continúa el deterioro de su economía y el colapso que no llega por la vía de las sanciones pudiera llegar por la acumulación del desempleo, la reducción de las divisas y la caída de las exportaciones y las inversiones. Las elites económicas ya se ven afectadas negativamente por estos factores y comienza a calcular cuándo tendrán que elegir entre su supervivencia o la del régimen al que han estado apoyando (de hecho, ya han comenzado a subvencionar a la oposición y a las movilizaciones como ocurrió antes en otros países árabes antes de sumarse a los cambios).

El último apoyo con el que cuenta el régimen sirio es la debilidad del movimiento opositor. A pesar de los esfuerzos de los países europeos y árabes por encontrar a un interlocutor que aglutine la movilización interna y el apoyo externo, el Consejo Nacional Sirio (CNS) es una construcción externa desde el exilio sin implantación interna –algo que al menos tenía el Consejo Nacional de Transición libio– y el denominado el Ejército Libre Sirio es, por ahora, una construcción interna que alimenta la ficción de una

rebelión armada contra el régimen. Las manifestaciones carecen todavía de un liderazgo visible que permita articular una oposición al régimen y los representantes rotatorios del CNS encuentran buena disposición en las cancillerías internacionales pero también encuentran dificultades legales y políticas para acelerar su reconocimiento. Dado que se trata de un movimiento en construcción desde hace pocos meses, y a pesar de las ayudas económicas y políticas que recibe, todavía precisa tiempo para convertirse en una organización autónoma y hasta entonces es muy vulnerable a las influencias externas que pueden tratar de instrumentalizarla. Hasta ahora el CNS se ha mostrado más cercano al modelo turco y a la influencia árabe que a continuar las relaciones especiales con Irán, pero carece de un plan para derribar al régimen o para el día después.

El Ejército Libre de Siria (ELS) comienza a abrirse paso entre los titulares como el brazo armado de la oposición, aunque hasta finales de noviembre de 2011 no se han producido los primeros contactos con el Consejo Nacional Sirio aprovechando la hospitalidad turca. Formado, en teoría, por soldados y mandos intermedios que han desertado de las fuerzas armadas, su recién formado Consejo Militar (un reducido grupo de jefes y oficiales bajo el mando del coronel Riad al Asaad) trata de seguir la vía libia para forzar una intervención militar externa o recibir armas y asistencia técnica que le permita convertirse en la plataforma sobre la que articular las futuras fuerzas armadas y de seguridad sirias. Para hacerlo, tiene que demostrar una actividad armada contra el régimen pero, si lo hace, justifica la existencia de dos bandos armados que preconizan las autoridades sirias y rusas y dificulta la intervención externa en una “guerra civil” en lugar de hacerlo para proteger a la población. Su mejor baza sería la de proteger a la población civil mientras fomenta la deserción entre sus antiguos compañeros de armas. Hasta ahora, sus acciones no demuestran que tenga ni el armamento ni la operatividad necesaria para hacer frente a las fuerzas armadas y de seguridad leales al gobierno (hasta la fecha sólo se le han atribuido algunos asaltos con armas ligeras contra instalaciones militares o vehículos militares) pero podrían adquirir armas aprovechando las redes locales de contrabando de armas –las mismas que han estado introduciendo armas, munición y cohetes en Líbano para Hezbolá durante estos años– o aprovechar las zonas que las fuerzas leales abandonan para recibir mediante acciones encubiertas el armamento, la asistencia técnica y el apoyo de unidades de operaciones especiales de otros países, tal y como Francia, Qatar y el Reino Unido hicieron en Libia.

## Conclusión

### *Apuntes para una caída anunciada del régimen sirio*

La comunidad internacional no dispone por ahora de instrumentos mágicos para acabar con la represión de la familia el-Assad en Siria. Dispone de instrumentos económicos y diplomáticos de presión que está llevando hasta sus límites aunque de forma progresiva. Podría haberlos aplicado de forma más tajante pero sobreestimó la voluntad

Hasta ahora el CNS  
se ha mostrado más cercano  
al modelo turco  
y a la influencia árabe  
que a continuar  
las relaciones especiales  
con Irán,  
pero carece de un plan  
para derribar al régimen  
o para el día después.

transformadora del régimen y le envió el mensaje erróneo de que tenía cierto margen de acción, al menos mientras durara la guerra en Libia. El gobierno sirio invirtió el crédito recibido en acabar violentamente con la represión, algo que siempre le había funcionado, en la creencia de se trataba de un problema de orden público porque no existía una oposición interior de entidad. Las sanciones económicas y el aislamiento político sólo dan resultados a largo plazo, por lo que el régimen continuará reprimiendo las manifestaciones hasta que le abandonen las elites económicas. Este escenario de implosión del régimen puede ocupar varios meses con un aumento progresivo de víctimas a medida que progrese la desesperación del régimen.

El proceso anterior se podría acelerar mediante una intervención externa que tendría que ser militar aunque se presentara bajo fines humanitarios. La intervención militar ha carecido de promotores de entidad (el embajador estadounidense, Robert Ford, descartó el 29 de septiembre cualquier parecido con Libia) y ha contado con la oposición de Rusia y China a una resolución del Consejo de Seguridad que autorizara una intervención *multipropósito* como la de Libia, pero a medida que las cifras y detalles de la represión aumenten, se podría articular algún tipo de intervención limitada y regional que permitiera a quienes se oponen a la intervención justificar el cambio de postura. Hasta ahora, el Consejo Nacional Sirio se ha opuesto a una intervención militar o a la distribución de armas a milicias que no se puedan controlar una vez que caiga el régimen, pero podía cambiar de opinión en el futuro en función de las circunstancias. Este escenario aceleraría la caída del régimen pero necesitará algún tiempo para que los coligados puedan “preparar el caso” de la intervención y que se mantenga la atención mediática sobre la represión en Siria.

En defecto de una intervención externa, o para facilitarla, sería necesario reforzar la oposición interna. Siria carece de una sociedad civil articulada y aunque las manifestaciones la están haciendo crecer con rapidez, la represión interna impide consolidar una plataforma política o social que sirva de apoyo para los cambios. La fragmentación de las distintas comunidades étnicas y religiosas dificulta su convergencia y el Consejo Nacional Sirio carece todavía de legitimación e influencia interna para cambiar la situación, aunque podría aumentarla en poco tiempo si recibe ayuda económica, asesoramiento técnico y reconocimiento suficiente. El Ejército Libre de Siria todavía no está preparado para proteger a la población ni para atacar al régimen, por lo que necesita mucho tiempo y ayuda antes de poder constituirse en la base sobre la que se articule la seguridad y la defensa siria del futuro. La reciente –y primera– reunión entre representantes civiles y militares de la oposición puede servir para evitar que la oposición armada degenera hacia el ajuste de cuentas o la limpieza étnica, pero si optan por la rebelión armada darán al régimen la guerra civil que anda buscando.

Ninguna solución externa o interna parece sencilla ni rápida para acabar con el régimen sirio mientras conserve su posición de fuerza actual, aunque todas las acciones ayudan a debilitarlo y, con ello, a facilitar la implosión que evite la guerra civil o la intervención militar que se barajan como alternativas a la misma.

**Félix Arteaga**

*Investigador principal de Seguridad y Defensa,  
Real Instituto Elcano*

## Tema

Los territorios de España en la costa africana son objeto de cíclicas reivindicaciones por Marruecos que afectan negativamente a las relaciones bilaterales hispano-marroquíes.

## Resumen

El estatuto de las ciudades, islas y peñones de España en África es problemático, particularmente por lo que hace a las islas y peñones. En general, la posición de España sobre las reivindicaciones territoriales marroquíes ha sido reactiva, por lo que ha cedido la iniciativa siempre a Marruecos. En este ARI se propone que España tome una doble iniciativa: (1) diferenciar los estatutos entre las ciudades, por una parte, y los peñones e islas, por otra, con un desarrollo normativo interno específico para este último bloque de territorios; y (2) involucrar a la UE y eventualmente a Marruecos en la gestión medioambiental de las islas y peñones. De esta forma, la UE podría actuar de factor externo dulcificador de los temas territoriales bilaterales, que son los potencialmente más peligrosos para las complejas relaciones hispano-marroquíes.

## Análisis

### *Una relación bilateral conflictiva, condicionada por la UE*

Los incidentes de Agosto de 2010 en la frontera de Melilla<sup>1</sup> –que, junto a otros sucesos, llevaron a la anormal situación de un año sin embajador de Marruecos en Madrid– volvieron a poner de relieve los cíclicos problemas que las posesiones de España en la costa africana provocan en las relaciones con nuestro vecino del sur. Es cierto que las relaciones entre España y Marruecos –dos sociedades muy diferentes culturalmente, con malentendidos y aprensiones colectivas–<sup>2</sup> han sido tradicionalmente conflictivas y complejas, desde la independencia de este país en 1956, con ciclos de mayor o menor cooperación y conflicto. Estos ciclos tendrían como hitos la retrocesión de Tarfaya (1958), el conflicto y retrocesión de Ifni (1969), la Marcha Verde, los Acuerdos de Madrid y retirada española del Sahara (1975-1976), los continuos conflictos de pesca, el Acuerdo de Amistad y Cooperación de 1991, la crisis de 2001-2003 y la normalización iniciada en 2004, que ha llevado a la existencia hoy de una intensa colaboración bilateral con múltiples grupos de trabajo y comisiones mixtas en muy diferentes ámbitos.

De hecho, la mayoría de los aspectos conflictivos de las relaciones bilaterales han sido mediatizados por la participación de España y Marruecos en la UE, España como miembro desde 1986, Marruecos con un estatuto particular o especial, actualmente “Avanzado”. Esta involucración

# Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa

*El estatuto de las ciudades, islas y peñones de España en África es problemático, particularmente por lo que hace a las islas y peñones. En general, la posición de España sobre las reivindicaciones territoriales marroquíes ha sido reactiva, por lo que ha cedido la iniciativa siempre a Marruecos.*

**Alejandro del Valle Gálvez**

de la UE en lo que anteriormente eran temas puramente bilaterales –como, por ejemplo, los acuerdos de pesca– ha llevado a una sensible reducción de la conflictividad y, por tanto, ha aportado una mayor estabilidad a las relaciones en muchas temáticas.

Con todo, los temas territoriales permanecen enquistados en lo más profundo de estas relaciones, y pueden provocar –como ocurrió en 2002 con el conflicto de Perejil– una súbita escalada de conflictividad bilateral.

### *Los territorios en África, diversidad y terminología*

España posee títulos jurídicos de soberanía, de diversa naturaleza, sobre determinados territorios en África, y que son objeto de permanente reivindicación marroquí. Se trata de la Ciudad de Ceuta, la Ciudad de Melilla, el Peñón de Vélez de la Gomera, el Peñón de Alhucemas y las Islas Chafarinas.

A estas plazas, islas y peñones se suele unir el cuestionado islote de Perejil/Toura o Leila, cercano a Ceuta. Sin embargo, Perejil debe ser dejado al margen de este análisis territorial, ya que no entra en el conjunto de territorios referidos reivindicados por Marruecos, por entender que la isla o islote forma parte desde 1956 de su territorio. Pero, sobre todo tras los penosos incidentes de 2002, tiene desde ese año un régimen especial de no ocupación, con un nuevo estatuto internacional, al ser ahora reconocido por ambos Estados como un “territorio en disputa”.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Comunicado 58-2010 del 2/VIII/2010 del MAEC en respuesta al comunicado del Ministerio de Asuntos Exteriores de Marruecos sobre un incidente ocurrido en el paso fronterizo de Tarhana en Melilla, <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Comunicados/Paginas/58comunicado20100802.aspx>.

<sup>2</sup> Expresión del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, del 4/VII/1991, BOE del 26/II/1993, Principio General 8, <http://www.boe.es/boe/dias/1993/02/26/pdfs/A06311-06314.pdf>.

<sup>3</sup> Comunicado de prensa conjunto hispano-marroquí del 22/VII/2002, hecho público por la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores.

En el marco del  
Derecho Internacional,  
parece jugar más  
el principio de integridad territorial,  
reclamado por Marruecos  
y por España al mismo tiempo,  
que el principio  
de libre determinación  
de los pueblos coloniales

Por otra parte, las pretensiones marroquíes repercuten en la ausencia de delimitación de espacios marítimos, en particular en el Estrecho de Gibraltar, al estar la delimitación de estos espacios directamente vinculada a la presencia de las plazas y peñones referidos.

Estos territorios son conocidos bajo categorías y denominaciones diferentes. En realidad, se trata de territorios de muy distinta condición, pues tenemos junto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, un peñón integrado en la costa marroquí (Vélez), otro peñón (que en realidad son tres islas en una bahía, Alhucemas) y un conjunto de islas cerca de la costa mediterránea marroquí y argelina (Chafarinas).

Para estas áreas del territorio español, las denominaciones que se utilizan son muy variadas, en ocasiones para referirse indistintamente a todos los territorios. Evidentemente, el uso de una u otra denominación no es cuestión neutral, y algunas arrastran la carga histórica, sobre todo militar, de estos territorios; en particular el término “presidios”, en ocasiones diferenciando los presidios mayores de Ceuta y Melilla, y los presidios menores de Vélez, Alhucemas y Chafarinas; “presidio”, prácticamente en desuso, hacía referencia a fortaleza que cumplía entre otras la función de cumplimiento de penas o de confinamiento.

Una denominación muy extendida como denominación genérica, aunque impropia, es la de “enclaves”; su uso no es correcto jurídicamente, ya que un enclave debe estar completamente rodeado por el territorio de otro Estado, sin otra comunicación exterior que a través de ese Estado: la apertura al mar de las ciudades, islas y peñones, contiguos al territorio español, las excluye de este calificativo, que es aún menos apropiado legalmente si se completa como “enclave colonial”. En fin, aunque hoy constituyen un pleonismo, ha sido común –así la Constitución española de 1931– referirse a las plazas y territorios “de soberanía”, probablemente para referirse a estas ciudades con estatuto diferente al de otras plazas o ciudades del protectorado español que no formaban parte del territorio nacional.

Marruecos, por su parte, utiliza indistintamente una batería de términos que subrayan un componente negativo o de ocupación ilegítima –enclaves, enclaves coloniales, presidios y territorios marroquíes bajo dominación colonial– o refiriéndose a las ciudades marroquíes e islas usurpadas, ocupadas o expoliadas en el norte del reino.

Además, Marruecos reivindica la existencia de un “contencioso territorial” con España, pretendiendo la retrocesión o al menos la revisión del estatuto de estos territorios.

Denominar el conjunto de los territorios de España en África como “ciudades, islas y peñones de España en el norte de África”, permite visualizar las situaciones diferenciadas de las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, por una parte; y la de los peñones e islas de Vélez de la Gomera, Alhucemas y Chafarinas, por otra parte.

### *La evolución de los planteamientos de España y de Marruecos*

**P**ara España la mayoría de estos territorios forman parte del Reino desde su constitución como Estado, con presencia efectiva y continuada, y aunque en algún período histórico se ha cuestionado internamente su españolidad o propuesto su abandono, el planteamiento constante es el de pertenencia plena al Reino, cuyo territorio no está definido en la Constitución de 1978. Mantienen por tanto el mismo estatuto desde su integración en la Corona (por diversos modos de adquisición del título de soberanía, de origen histórico, cesión, conquista y ocupación de estos territorios, entre los que no figura una previa cesión por la entidad soberana preestatal marroquí); razón por la cual esta condición de parte del territorio nacional no se vio afectada por

la existencia del Protectorado.

Hay que señalar que, jurídicamente, la posición española con sus diversos títulos de adquisición de soberanía y tratados de límites fronterizos de los siglos XVIII, XIX y XX, es sólida en Derecho Internacional, y de hecho nunca han sido territorios considerados internacionalmente como colonias o territorios no autónomos. Pese a la diversidad de los títulos de soberanía y de la naturaleza de los diferentes territorios, España mantiene una posición idéntica sobre todos ellos.

Para Marruecos, la no aceptación de sus fronteras fundacionales de 1956 es la consecuencia de un nacionalismo con componentes de irredentismo territorial, en busca de la consecución de las fronteras “históricas” y su “unidad natural” en un “Gran Marruecos”; en este sentido, la Constitución marroquí de 2011 (art. 42) se refiere a las “fronteras auténticas” del Reino de Marruecos. Este planteamiento identitario conlleva una permanente reclamación territorial hacia España, en búsqueda de la integridad territorial (tras Tarfaya, Sidi Ifni y el Sáhara), lo que supone que estos territorios deban volver algún día a la “madre patria” marroquí. Para Marruecos los tratados firmados antes de su independencia son el resultado de una política de fuerza micro-imperialista, por lo que en Derecho interno ha adoptado normas que no reconocen la soberanía ni jurisdicción territorial o marítima española de los territorios en la costa africana; tenemos un ejemplo reciente en la Declaración efectuada al ratificar la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, recordando la marroquinidad de estos territorios y el no reconocimiento de la “ocupación” española de los mismos, lo que motivó una Comunicación española sobre esta Declaración.<sup>4</sup>

El planteamiento jurídico-político puramente descolonizador, reivindicando las “últimas colonias en África”<sup>5</sup> no parece hoy activo. Es cierto que recurrentemente Marruecos ha reivindicado desde 1960 en distintos foros de la ONU su reclamación sobre Ceuta, Melilla y otros territorios. Sin embargo, si Ifni y el Sáhara español fueron incluidos en la lista de territorios no autónomos y por descolonizar, en cambio, las ciudades, islas y peñones nunca han entrado en dicha lista. Marruecos lo intentó formalmente en 1975, aunque el Comité no respondió a esta solicitud, que quedó frustrada; y desde entonces no ha vuelto a plantear abiertamente una solicitud de descolonización ante el órgano competente de la ONU, aunque puede reactivarla en cualquier momento y recabar los apoyos internacionales obtenidos en su día (OUA/UA, Liga de Estados Árabes y Unión Parlamentaria Árabe). En cualquier caso, en el marco del Derecho Internacional, parece jugar más el principio de integridad territorial, reclamado por Marruecos y por España al mismo tiempo, que el principio de libre determinación de los pueblos coloniales.

Es interesante destacar que una línea estratégica de la política exterior marroquí ha consistido en comparar las situaciones de Gibraltar con las de Ceuta y Melilla; pero esta comparación parece ahora abandonada. Se trata probablemente de una consecuencia colateral del desarrollo del gobierno autónomo gibraltareño y de la constatación de la necesidad de la autodeterminación interna en las negociaciones hispano-británicas, problemática que probablemente no es de interés proyectar tal cual sobre Ceuta y Melilla.

La reivindicación marroquí reiteradamente ha manifestado que busca una solución por medios pacíficos y no por la fuerza, en negociación bilateral con España. Aunque esta línea se rompió con la ocupación militar de Perejil en julio de 2002, parece recuperada en la fase actual de las relaciones, en la que Marruecos apuesta por un “diálogo honesto, franco y abierto sobre el futuro” que “garantice nuestros derechos de soberanía y que tenga en cuenta los intereses de España”, como afirmó el Rey Mohamed VI en 2007. En cualquier caso, España siempre se ha opuesto a tratar bilateralmente la temática territorial con Marruecos en negociaciones directas sobre las ciudades y, en particular, rechazando la creación de la “célula de reflexión” propuesta por el rey Hassan II en enero de 1987 y reiterada en la ONU en 1995.

En la evolución histórica, la entrada de España en las Comunidades Europeas/UE y la aplicación del Derecho comunitario en Ceuta y Melilla, expresamente previstas en el Acta de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas (Arts. 25 y 155 del Acta de Adhesión y Protocolo nº 2), ha objetivamente reforzado la condición de estos territorios bajo soberanía española. Por lo que hace a las islas y peñones, aunque no se mencionaron en el Acta de Adhesión, forman parte de la UE desde el momento de la integración del “Reino de España”, por lo que al conjunto de los territorios se aplica el Derecho Comunitario, con especificidades. Además, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha determinado la aplicación al territorio del Reino de España (y por tanto también a todos sus territorios en el norte de África) de la cláusula de defensa mutua del Art. 42.7 TUE, lo que abre el paraguas de protección ya existente en el marco de la OTAN a Ceuta y Melilla. Igualmente, la adquisición del Estatuto de Autonomía de las ciudades en 1995 ha reforzado su particular condición en el seno de la organización territorial española.

Lo cierto es que Marruecos parece preferir ahora el término “anacronismo” para reclamar la finalización de la ocupación española, en lugar de “descolonización”, si bien en ocasiones utiliza mediáticamente el comparativo colonial: así en noviembre de 2007 con motivo de la visita de los Reyes a Ceuta y Melilla, el primer ministro de Marruecos se refirió a la descolonización pendiente, comparando la Palestina ocupada con las ciudades de Ceuta y Melilla y las islas mediterráneas.

<sup>4</sup> BOE nº 274 del 13/XI/2009, pp. 95491-95492, Comunicación de España del 10/IX/2008, relativa a la declaración formulada por Marruecos el 31/V/2007.

<sup>5</sup> Intervención del presidente de gobierno marroquí en la Asamblea General de la ONU, 29/IX/1995.

Por tanto, hay que contar con que siempre, dado el planteamiento territorial marroquí en el que la recuperación de Ceuta y Melilla es un “objetivo nacional”, se tratará de un tema abierto, y condicionado por factores internos e internacionales, abocado a provocar períodos de conflicto y cooperación en nuestras relaciones bilaterales con Marruecos, aparte de su utilización por Marruecos como medio de presión al hilo de otros asuntos. En este orden de ideas, hemos de asumir en la actualidad y previsible futuro un planteamiento marroquí que conjuga la reivindicación simbólica y, al mismo tiempo, la cooperación con España. Ejemplo de este planteamiento podríamos verlo en las protestas referidas por la visita de los Reyes a Ceuta y Melilla en 2007, seguidas a los pocos meses de la IX Reunión de Alto Nivel, con la celebración del calificado como mayor acuerdo financiero jamás suscrito por España.

Y aunque los planteamientos de Marruecos no van a alterarse, en el caso de España se puede introducir una dimensión diferente de acción exterior para incorporar estabilidad y seguridad en este decisivo componente de las relaciones bilaterales.

### Separar el estatuto legal de las ciudades, del de las islas y peñones

La estabilidad hispano-marroquí en estos temas territoriales sólo puede venir de la mano de alternativas que exploren iniciativas, en un tema muy incómodo para España, pero que dada la reivindicación permanente marroquí, España puede y debe afrontar. En este campo se han barajado académica y políticamente muchas hipótesis.

La que en estas líneas se propone es la de diferenciar los territorios legalmente en dos bloques, y la de introducir en la gestión de uno de ellos a la UE, y, eventualmente, a Marruecos.

Así, se trataría en primer lugar de llevar a cabo unilateralmente un replanteamiento interno de nuestros territorios en África, diferenciando los estatutos internos, por una parte, de las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, que son ya entes territoriales *sui generis* con un estatuto particularizado –y que no es formalmente el de Comunidades Autónomas–, y, por otra parte, de los peñones e islas (Vélez de la Gomera, Alhucemas y Chafarinas, Perejil excluido), sin estatuto legal evidente.

Este punto de partida obedece a la realidad jurídico-política diferente de ambos bloques de territorios y a una urgente necesidad de actuación española, pues el “bloque” de los peñones e islas tienen un estatuto internacional delicado y una muy endeble regulación en Derecho interno español.

En efecto, la posición española tiene un flanco discutible o polémico en el estatuto internacional de los peñones e

islas. En particular, e independientemente de su manifiesta vulnerabilidad, plantean inconvenientes graves de delimitación terrestre –en el caso del Peñón de Vélez la creación de un istmo de arena en 1934 creó un problema de delimitación fronteriza por tierra con Marruecos– y marítima. A esto se añade una de por sí difícil explicación y justificación política, habida cuenta de su proximidad a la costa marroquí (Islas Chafarinas a dos millas de la costa, y Peñón de Alhucemas con sus dos islotes deshabitados a una distancia entre 200 y 800 metros de tierra firme), o incluso su integración en el mismo territorio terrestre (caso del Peñón de Vélez), aparte de la inexistencia de actividad económica ni población civil, y hoy única presencia militar. Aunque estas evidencias geográficas y militares tienen buena defensa desde el Derecho, la lógica de los medios de comunicación y de los foros intergubernamentales puede ir en contra de la lógica jurídica que España pueda esgrimir.

Pero, sobre todo, las islas y peñones son un caso único en España, pues tienen un indefinido estatuto jurídico interno. No sólo la Constitución no los menciona, sino que están completamente fuera de la organización territorial del Estado –autonómica, provincial, municipal y de las Ciudades Autónomas– con expresa exclusión en 1995 de las Leyes Orgánicas que aprobaron los Estatutos de Ceuta y de Melilla.<sup>6</sup> Así, el déficit regulador es aún más llamativo desde la entrada en vigor de los Estatutos de las dos ciudades, que han dejado a islas y peñones, por exclusión, dependiendo única y directamente del gobierno central. En realidad, se trata de territorios que no figuran explícitamente como “españoles” o “de España” en ningún texto relevante, siendo áreas del territorio que integran el Reino, administradas directamente por el gobierno/administración central.

Sin duda, la regulación más detallada es (o era) la militar, pero incluso aquí se observa un progresivo retraimiento normativo de Defensa en su regulación, que ya no contempla expresamente a las islas y peñones. No obstante, es cierto que las Islas Chafarinas tienen la especificidad normativa de constituir un Refugio Nacional de Caza,<sup>7</sup> que tras ser administrado por el ICONA, hoy lo es por el Organismo Autónomo Parques Nacionales, quien gestiona la administración, conservación y uso público desde Madrid. Pero en la práctica es el Ministerio de Defensa la única administración efectiva y sobre el terreno sobre todos estos territorios.

Este vacío regulador en Derecho español de los peñones e islas provoca incertidumbre en muchos ámbitos: el reconocimiento y delimitación de espacios marinos y de aguas jurisdiccionales o de seguridad, la jurisdicción interna española aplicable –aparte de la militar– y la no previsión legal de actuación administrativa o de protección del medio ambiente en los peñones de Alhucemas y Vélez.

Así, para encarar estratégicamente el problema de los

<sup>6</sup> Se suprimieron las referencias a Perejil y al Peñón de Vélez del Art. 2 del Estatuto de Ceuta, tras la Nota Verbal marroquí del 5/II/1987, que ya no aparecen en la Ley Orgánica 1/1995 de 13 de marzo (BOE nº 62 del 14/III/1995); también se suprimieron las referencias a las Islas Chafarinas y a Alhucemas en el Estatuto de Melilla (Ley Orgánica 2/1995 de 13 de marzo, BOE nº 62 del 14/III/1995).

<sup>7</sup> Creado por el RD 1115/82, BOE nº 130 del 1/VI/1982.

territorios de España en África, primero debería confirmarse claramente un estatuto jurídico diferenciado de los peñones, islas e islotes, con un nuevo régimen común regulador para Vélez, Alhucemas y Chafarinas; quedaría así contrapuesto a lo anterior, el estatuto diferente que de hecho actualmente poseen las dos Ciudades Autónomas.

Además, un diferente régimen jurídico interno para los peñones e islas tendría un efecto de compartimentación legal y política; ayudando, por ejemplo, a prevenir que, de entrada, un pequeño incidente, eventual crisis o cuestionamiento de estos territorios “menores” afecte directa y automáticamente a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, al no tener España claramente diferenciado el estatuto territorial interno de las islas y peñones en África.

### La involucración de la UE

**E**n segundo lugar, la separación de regímenes puede abrir la vía a la intervención de alguna forma de la UE en las islas y peñones, pues el marco interno diferenciado podría permitir una actuación de la UE específica, en particular en materia de medio ambiente. Incluso podría por hipótesis contemplarse una cierta asociación institucional de Marruecos en la gestión y aplicación transfronteriza de las normativas medioambientales de Marruecos, España y la UE a estas islas y peñones y su entorno –sin incluir a Ceuta y Melilla–.

De hecho, en materia medioambiental ya se aplica normativa europea en las Chafarinas, dado su altísimo valor ecológico, pues es un espacio natural protegido designado en 1989 como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) al amparo de la Directiva 79/409/CEE. Además, desde 2006 es un Lugar de Interés Comunitario (LIC).<sup>8</sup>

Pero la temática territorial ya ha incidido negativamente en una mayor protección de Chafarinas, pues su constitución como Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM-SPAMI), promovida en 2003, fue rechazada, argumentando la Secretaría del Convenio de Barcelona<sup>9</sup> que esta propuesta debía de ser formulada conjuntamente, por ser un área transfronteriza o sometida a una cuestión territorial; se trata de la evidencia de la necesidad de articular una cooperación con Marruecos, aunque sólo sea a efectos de protección medioambiental de estas islas. Igualmente nos encontramos con otro ejemplo de afectación negativa de la protección del medio ambiente en la decisión de excluir las Chafarinas del borrador de la Orden Ministerial del Ministerio de Medio Ambiente que establece la primera red de protección de aves marinas.<sup>10</sup>

Pero una estrategia de participación de la UE en la gestión compartida –sin afectar a la soberanía española– necesita, claro, un cierto acuerdo político con Marruecos. Sin embargo, éste no requiere forzosamente de tratados internacionales; tampoco es necesario acudir al instrumental de *soft law* que hemos desarrollado con el Reino Unido para el caso de Gibraltar, y con los que se ha tratado, mediante declaraciones y comunicados conjuntos, de establecer soluciones de cooperación práctica. Basta acudir a los medios que nos proporciona la Política Europea de Vecindad para desarrollar una cooperación transfronteriza en el marco de la acción exterior de la UE con el socio privilegiado que es Marruecos. De hecho, existe una tradición de cooperación transfronteriza en el marco europeo a través de varios Programas (MEDA, INTERREG, principalmente), en particular desde Andalucía.

La estabilidad hispano-marroquí en estos temas territoriales sólo puede venir de la mano de alternativas que exploren iniciativas, en un tema muy incómodo para España, pero que dada la reivindicación permanente marroquí, España puede y debe afrontar.

<sup>8</sup> Conforme a la Directiva 92/43/CEE, transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, designándola la Comisión europea como LIC (ES6300001) en julio de 2006.

<sup>9</sup> Protocolo sobre zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, ratificado por España en Noviembre de 1998, BOE del 18/XII/1999.

<sup>10</sup> [http://www.marm.es/es/biodiversidad/participacion-publica/PP\\_borrador\\_orden\\_zepa\\_marinas.aspx](http://www.marm.es/es/biodiversidad/participacion-publica/PP_borrador_orden_zepa_marinas.aspx).

El marco actual de la cooperación transfronteriza con Marruecos <sup>11</sup> viene constituido por el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), que es el que permite encuadrar programas operativos conjuntos de cooperación. En este marco se nos ofrecen instrumentos y procedimientos de cooperación y gestión compartida, que de hecho están aplicándose en el Programa IEVA de Cooperación Transfronteriza Cuenca Mediterránea 2007-2013, en el que participa España pero no Marruecos. Este instrumental y estructura de gestión y administración común del IEVA son particularmente de interés para eventualmente localizar una cooperación hispano-marroquí medioambiental –materia que es prioritaria en el IEVA– en las islas y peñones.

Precisamente las cuestiones territoriales parecen ser las que han impedido que Marruecos acepte colaborar en los programas transfronterizos propuestos por España (Proyectos Andalucía-Área del Estrecho-Marruecos Norte y Costa Atlántica-Canarias-Marruecos Sur) en este marco de la IEVA. Los programas no fueron presentados en plazo, probablemente tanto por la inclusión de Ceuta y Melilla como zonas elegibles en el Norte, como por las salvedades de la Comisión respecto a las regiones del Sáhara en el proyecto del Sur de Marruecos. Las dotaciones fueron entonces reconducidas <sup>12</sup> al instrumento FEDER del Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008-2013. <sup>13</sup>

Estas experiencias demuestran que Marruecos está dispuesto, por cuestiones territoriales, a renunciar a la cooperación con España y con Europa, ya en el marco internacional de protección del medio ambiente, ya en el marco UE de Vecindad y Cooperación transfronteriza. Igualmente que España renuncia a articular medidas internas de protección del medio ambiente en “el territorio jurisdiccionalmente español en el Norte de África” <sup>14</sup> por razón de las reclamaciones marroquíes sobre estos territorios.

Precisamente, una mayor claridad de la posición legal interna sobre las islas y peñones y una abierta propuesta española de cooperación conjunta podría cambiar esta situación, y permitir una específica cooperación bajo normativa europea, iniciativa española que podría incluso llevar a crear un instrumento específico *ad hoc* para esta puntual cooperación transfronteriza hispano-marroquí. Esto podría permitir focalizar una actuación específica de cooperación y gestión común, por ejemplo, medioambiental, en las islas y peñones, lo que introduciría la novedad de un vector de intervención europea en lo que hasta ahora es una pura cuestión territorial bilateral. De esta forma, podría

promoverse con Marruecos una específica cooperación en este grupo de territorios de las islas y peñones de España con estatuto interno español diferenciado y de alguna forma vinculado a la UE. Esta cooperación –no con las ciudades, sino con las islas y peñones– extraería de la dinámica puramente bilateral este aspecto de la cuestión territorial, incorporando así un cierto factor añadido de estabilidad para estos territorios.

## Conclusión

Las pretensiones marroquíes otorgan a nuestros territorios en África un condicionante conflictivo único en nuestra política exterior. El caso de Perejil ilustra la sorprendente facilidad con que Marruecos y España asumieron tanto el empleo de fuerza armada como los consiguientes riesgos de escalada. La cuestión territorial confiere además una permanente inseguridad e inestabilidad al conjunto de las relaciones hispano-marroquíes. No obstante, la estrategia española –incluida la Estrategia Española de Seguridad– <sup>15</sup> no parece ser la de encarar explícitamente y sin complejos el problema.

En nuestra opinión, tomar la iniciativa legal de regular diferenciadamente nuestros territorios en África, y de involucrar a la UE –y en su caso a Marruecos– en el ejercicio de ciertas funciones en estos territorios, puede ofrecer un futuro marco de cooperación y estabilidad en las relaciones hispano-marroquíes.

La compartimentación normativa de las ciudades, islas y peñones en dos bloques con estatutos diferentes, podría ofrecer respuestas diferenciadas ante las reclamaciones marroquíes: si hoy por hoy la posición española sobre Ceuta, Melilla, islas y peñones es muy similar, un deslinde de territorios en la costa africana podría llevar a afrontar el espinoso pero inevitable aspecto de la reivindicación territorial marroquí, por una parte aislando la situación de las Ciudades Autónomas, plenamente integradas en la estructura autonómica, y, por otra parte, ofreciendo un marco de cooperación focalizado en islas y peñones, con intervención europea.

Esta propuesta permitiría a España tomar la iniciativa en estas cuestiones, en lugar de la política tradicionalmente seguida, que es reactiva: posición inmóvil a la espera de acontecimientos que luego obligan a una reacción y escalada. El tradicional planteamiento español no afronta la realidad de que se pueden producir cambios en la situación de las dos ciudades, por ejemplo, con la reconversión y modificación de sus respectivos Estatutos en Comunidades

<sup>11</sup> Aunque está prevista su intervención, Programa Transfronterizo Cuenca Mediterránea aprobado por la Decisión de la Comisión C (2008) 4242, del 14/VIII/2008. Marruecos se ha adherido al Programa pero no ha firmado el Convenio de financiación ([www.enpicbmed.eu](http://www.enpicbmed.eu)).

<sup>12</sup> Para no perder las dotaciones financieras y permitir la continuidad de la cooperación anterior 2000-2006, principalmente del Programa INTERREG III-A España-Marruecos, que incluye el Proyecto de la Creación de la Reserva de la Biosfera Transcontinental CRBT Andalucía-Marruecos, presentada a la UNESCO como primera reserva transcontinental del mundo, [www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web).

<sup>13</sup> [www.poctefex.eu](http://www.poctefex.eu).

<sup>14</sup> Expresión del Consejo de Estado, “Informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la administración general del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas”, Informe nº E 2 /2005 del 19/VII/2006, p. 31.

<sup>15</sup> *Estrategia española de Seguridad- una responsabilidad de todos*, aprobada por el Consejo de Ministros el 24/VI/2011.

Autónomas (como prevé la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución) o con el traspaso de alguna competencia de gestión sobre las islas y peñones. Y que, de todas formas, dado el carácter esencial para la identidad marroquí de esta reclamación, el tema será objeto de reivindicaciones y escenificaciones constantes, con el riesgo de potenciales conflictos. Además, esta problemática territorial puede verse fácilmente contaminada por otros factores internos o internacionales, como la evolución de la situación del Sáhara o la puesta en marcha del nuevo proceso de “regionalización” en Marruecos, sin olvidar el impacto de la evolución de las controversias sobre Gibraltar, referente diferente pero inevitable.

La secuencia histórica de las relaciones bilaterales con Marruecos nos indica que la involucración de la UE en determinados temas dulcifica las asperezas bilaterales, haciendo descender la conflictividad hispano-marroquí allí donde entra el Derecho de la UE. Se trataría, por tanto, de introducir el aspecto territorial –que es el más conflictivo– en esta dinámica y, dentro de los temas territoriales, seleccionando los peñones e islas que ofrecen el flanco más problemático, planteando un marco nuevo y de futuro a estos fragmentos de Estado que cambie el sentido político y estratégico de su mantenimiento por España que, hoy por hoy, únicamente parece ser el de barbacana política de Ceuta y Melilla ante las reivindicaciones marroquíes. En suma, esta alternativa persigue una inteligencia de involucración de otros actores y de disminución de riesgos, lo que puede plantear un futuro de mayor estabilidad al aspecto más problemático y voluble de nuestras complejas relaciones bilaterales con Marruecos.

### **Alejandro del Valle Gálvez**

*Catedrático de Derecho Internacional Público,  
Cátedra Jean Monnet de Inmigración y Fronteras de  
Derecho de la UE, Universidad de Cádiz*



## **Informe Elcano 13: "Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional"**

*Coordinadora: Iliana Olivé*

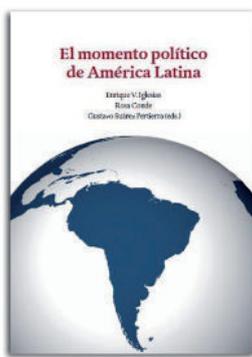
*Autores: Katty Cascante, Rafael Domínguez, José María Larrú, Iliana Olivé, Javier Sota y Sergio Tezanos Vázquez*

*Editado por: Real Instituto Elcano*

*2011*

Analiza los puntos ineludibles en el camino hacia una política pública española de desarrollo internacional que dote al país de presencia global y que logre mayores cotas de calidad e impacto en el desarrollo y en la reducción de la pobreza.

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Pub\\_InformesElcano](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Pub_InformesElcano)



## **El momento político de América Latina**

*Editores: Enrique V. Iglesias, Rosa Conde y Gustavo Suárez Pertierra*

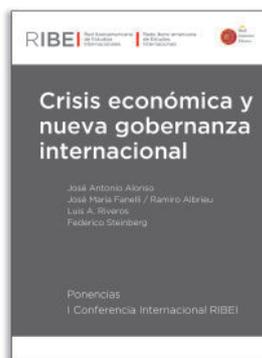
*Publicado por: Siglo XXI*

*Editado por: Fundación Carolina, Secretaría General Iberoamericana y Real Instituto Elcano*

*2011*

A partir de una doble aproximación: general, por un lado, y con los estudios de caso nacionales, por otro, ha contado con la participación de destacados analistas, académicos, políticos y escritores que aportan, de forma comparativa, su particular punto de vista sobre el pasado reciente y el momento político actual de cada uno de los países de la región latinoamericana.

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Pub\\_LibrosElcano](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Pub_LibrosElcano)



## **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.

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Pub\\_LibrosElcano](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Pub_LibrosElcano)



## **Panorama Estratégico 2010/2011**

*VVAA*

*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.

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Pub\\_LibrosElcano](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Pub_LibrosElcano)

**English Version: "Strategic Panorama 2010/2011"**

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Publications/ElcanoBooks](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Publications/ElcanoBooks)

**Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa***Alejandro del Valle*

ARI 163/2011 - 20/12/2011

**¿Resistencia armada a la ISAF o estrategia de control social? Evolución reciente del terrorismo en Afganistán***Fernando Reinares*

ARI 162/2011 - 16/12/2011

**Un renovado pacto de estabilidad (¿sin crecimiento?) para la UE***Federico Steinberg e Ignacio Molina*

ARI 161/2011 - 15/12/2011

**Siria: la caída del régimen, entre la intervención externa y la guerra civil***Félix Arteaga*

ARI 160/2011 - 12/12/2011

**Opinión pública y clima internacional 2002-2010***Javier Noya*

ARI 159/2011 - 29/11/2011

**¿Cuánto ha empeorado la imagen de España?***Javier Noya y Fernando Prado*

ARI 158/2011 - 29/11/2011

**Novedades en inglés****Coming Together: How a New Global Partnership on Development Cooperation was Forged at the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness***Homi Kharas*

ARI 164/2011 - 20/12/2011

## Documentos de trabajo

Publicados en diciembre

**Japón: seguridad energética con alta dependencia externa y desnuclearización progresiva***Pablo Bustelo*

DT 20/2011 - 21/12/2012

**Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España***Félix Arteaga*

DT 19/2011 - 16/12/2011

**Propuesta para la reestructuración del Sector Industrial de la Seguridad y la Defensa (SISD) en España***Félix Arteaga*

DT 18/2011 - 29/11/2011

# Materiales de interés

## **Anuario Asia-Pacífico - Escenarios tras la muerte de Kim Jong-il**

Especial del Anuario Asia-Pacífico -publicación de referencia elaborada por Casa Asia, Cidob y Real Instituto Elcano- con motivo de la muerte de Kim Jong-il que analiza los posibles escenarios que se abren en Corea del Norte y ofrece, además, una recopilación de los artículos publicados en el Anuario a lo largo de sus siete ediciones sobre economía, política y seguridad en la península coreana.

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

## **UN Framework Convention on Climate Change - Durban Climate Change Conference 2011**

Página oficial de la Cumbre de Naciones Unidas sobre cambio climático, celebrada en Durban (Sudáfrica). El encuentro se cerró con un acuerdo para empezar las negociaciones de cara a un nuevo acuerdo, jurídicamente vinculante, para controlar la emisión de gases de efecto invernadero.

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

## **CEPAL - Panorama social de América Latina 2011**

La edición 2011 de este informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), presentado del 29 de noviembre, afirma que la región cerrará este año con tres millones de personas menos en situación de pobreza. El informe también destaca una mejora distributiva en la región.

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

## **IT - The 2011 Corruption Perceptions Index**

El Índice califica a 183 países y territorios con una puntuación entre 0 (sumamente corrupto) y 10 (muy transparente) según los niveles de percepción de corrupción del sector público. Nueva Zelanda obtuvo la primera posición en cuanto país más transparente, seguida por Finlandia y Dinamarca. En el último lugar están Somalia y Corea del Norte (incluida por primera vez en el Índice).

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

## **IOM - World Migration Report 2011**

La Organización Internacional para las Migraciones (IOM, en inglés) ha publicado su Informe anual "Migraciones en el Mundo 2011: comunicar eficazmente". A pesar de que la migración es una de las características que define el mundo contemporáneo, sigue siendo una cuestión controvertida. Así, el documento recomienda un cambio radical en la manera de comunicar sobre este fenómeno, especialmente un momento de crisis.

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

## **BM - Transition in Afghanistan: Looking Beyond 2014**

Informe del Banco Mundial sobre las consecuencias de la retirada de las fuerzas militares extranjeras en Afganistán, y el traslado de las responsabilidades de la seguridad al gobierno para finales de 2014. Se analizan las repercusiones económicas y políticas.

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



## Acto 10º 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>



## 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>



Índice Elcano  
de Presencia Global

## 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>



Red Iberoamericana  
de Estudios Internacionales

## 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>



## 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>



## 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 its citizens.

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



## 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>

# Actividades

Realizadas en diciembre

**15 /12/2011**

## **Reunión sobre "Problemas y desafíos del liderazgo político en América Latina"**

Con las intervenciones de Rut Diamint de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires y de Laura Tedesco del Instituto de Empresa y Universidad Autónoma de Madrid.



**15/12/2011**

## **Reunión del Grupo de Trabajo de Economía Internacional.**

Con la intervención de Isabel Riaño, Consejera Económica y Comercial de la REPER-Bruselas.



**14/12/2011**

## **Reunión de trabajo sobre "Presupuestos de Defensa en España y Europa"**

Con la intervención de Antonio Fonfría, profesor de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

29/11/2011

**Reunión del Patronato del Real Instituto Elcano.**

Bajo la presidencia de SAR el Príncipe de Asturias se reunió el Patronato del Real Instituto Elcano con la asistencia, entre otros, de Elena Salgado, vicepresidenta del Gobierno de Asuntos Económicos y ministra de Economía y Hacienda; Trinidad Jiménez, ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación; Javier Monzón, presidente de INDRA; Teófilo Serrano,

presidente de RENFE Operadora; Juan Antonio Zufiría, presidente de IBM; Javier Ormazábal, presidente de Tecnalia Corporación; Antonio Llardén, presidente de Enagas; Marcelino Oreja, exministro de Asuntos Exteriores; Gabriel Elorriaga, representante del Partido Popular; Gustavo Suárez Pertierra, presidente; Antonio de Oyarzábal, vicepresidente; Gil Carlos Rodríguez Iglesias, director y José Manuel Romero, secretario del Patronato.



## 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, Educación y Cultura

**Gabriel Elorriaga Pizarik**, 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.