

## Siria: la lenta marcha hacia la guerra civil

*El régimen sirio se está desplomando por culpa de sus propios errores sin visos de que las sanciones económicas, el aislamiento internacional o alguna intervención militar externa puedan acelerar su desmoronamiento. La salida se encamina hacia una guerra civil.*

**Félix Arteaga**

## Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro

*Tras la firma en Bruselas del nuevo tratado que pretende mejorar la estabilidad y gobernanza del euro, se abre su fase de ratificación. Por vez primera en la historia de la UE se realizará sin que sea necesaria la unanimidad.*

**Carlos Closa**

## El acuerdo entre EEUU y Corea del Norte de febrero de 2012: ¿más de lo mismo o nueva oportunidad?

*El acuerdo entre Washington y Pyongyang de finales de febrero puede acabar en una nueva decepción o constituir uno de los éxitos de política exterior de la Administración Obama.*

**Pablo Bustelo**

## Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía

*El modelo del Foro trilateral de Dialogo sobre Gibraltar se encuentra en cuestión tras los cambios producidos en 2011 en los gobiernos participantes, y los nuevos enfoques y perspectivas de España sobre esta estrategia y marco de cooperación.*

**Alejandro del Valle Gálvez**

# Real Instituto Elcano

Editor:

Real Instituto Elcano

Colaboran en este número:

Félix Arteaga

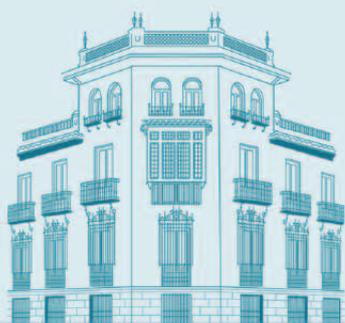
Carlos Closa

Pablo Bustelo

Alejandro del Valle Gálvez

Coordinadora:

Carola García-Calvo



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

info@rielcano.org

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

ISSN 1696-3466

Depósito Legal: M.23.689- 2003

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.

## Síguenos a través de:

• Boletín/Newsletter electrónico:

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

• Suscripción por RSS:

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

• Twitter:

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

• Facebook:

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

## **Siria: la lenta marcha hacia la guerra civil** **4**

*Félix Arteaga*

Se describe la evolución de los enfrentamientos armados en Siria y su progresión hacia una guerra civil si antes no se produce la implosión del régimen bajo el efecto acumulado de las sanciones, el aislamiento internacional y la pérdida de apoyos internos.

---

## **Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro** **10**

*Carlos Closa*

El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria ha prescindido, por primera vez en la historia del proceso de integración europea, del requisito de la unanimidad para su entrada en vigor.

---

## **El acuerdo entre EEUU y Corea del Norte de febrero de 2012: ¿más de lo mismo o nueva oportunidad?** **14**

*Pablo Bustelo*

Expone el contenido del acuerdo reciente entre EEUU y Corea del Norte, subrayando sus carencias. En segundo término, se pregunta cuáles han podido ser las razones principales del acuerdo. En tercer lugar, explora los eventuales resultados del acuerdo y, finalmente, expone algunas implicaciones estratégicas del mismo.

---

## **Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía** **18**

*Alejandro del Valle Gálvez*

Los cambios de enfoque y estrategias de negociación pueden aprovecharse para salvaguardar la estructura de cooperación transfronteriza del Foro, y plantear al mismo tiempo nuevas hipótesis de negociación de soberanía.

---

## **Libros, Documentos de Trabajo, ARI publicados en marzo, Materiales de Interés Especiales Elcano, Secciones web, Próximas actividades, Actividades pasadas** **25**

---

# Siria: la lenta marcha hacia la guerra civil

*En los últimos meses se han incrementado los enfrentamientos entre las fuerzas gubernamentales y quienes las combaten, y aunque todavía no puede hablarse de un conflicto interno armado, la dinámica de los enfrentamientos apunta a que desembocarán en una guerra civil.*

Félix Arteaga

---

## Tema

El régimen sirio se está desplomando por culpa de sus propios errores sin visos de que las sanciones económicas, el aislamiento internacional o alguna intervención militar externa puedan acelerar su desmoronamiento. En su defecto, la salida se encamina hacia una guerra civil en la que la resistencia armada actual trata de convertirse en una insurgencia capaz de derribar por la fuerza a un régimen que se aferra al poder por las armas.

## Resumen

Las movilizaciones pacíficas que comenzaron en la primavera de 2011 no han logrado los cambios que esperaban, entonces, del régimen sirio ni el cambio de régimen que esperan, ahora, tras padecer la represión violenta de sus aspiraciones. El aislamiento y las sanciones internacionales tampoco han servido para cambiar radicalmente la situación aunque sus efectos ya se notan y acentúan las dificultades del régimen para sobrevivir a medio y largo plazo. La esperanza de que una intervención militar externa pudiera desatascar la situación no se ha materializado por el veto de Rusia y China en el Consejo de Seguridad y porque existen dudas sobre sus objetivos y consecuencias. En los últimos meses se han incrementado los enfrentamientos entre las fuerzas gubernamentales y quienes las combaten, y aunque todavía no puede hablarse de un conflicto interno armado, la dinámica de los enfrentamientos apunta a que desembocarán en una guerra civil. Si en un ARI anterior<sup>1</sup> se describía la situación política y social a finales de 2011 que conducía a un dilema entre la intervención externa y la guerra civil, en el presente se describe la evolución de los enfrentamientos armados y su progresión hacia una guerra civil si antes no se produce la implosión del régimen bajo el efecto acumulado de las sanciones, el aislamiento internacional y la pérdida de apoyos internos.

## Análisis

---

La violencia en Siria ha sido notoria desde las primeras respuestas del régimen a las movilizaciones pacíficas que se han traducido en las estadísticas de víctimas, desplazados, refugiados que reflejan las organizaciones internacionales y los medios de comunicación.<sup>2</sup> Entre otros indicadores, el número de víctimas mortales ayuda a hacerse una idea de la situación de seguridad sobre el terreno, aunque la ausencia de observadores imparciales aconseja desconfiar tanto de las cifras oficiales del gobierno sirio como los de los grupos activistas. Ateniéndonos a las cifras que proporciona la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, hasta junio de 2011 se contabilizaron 1.500 víctimas mortales, que ascendieron a 3.000 en septiembre, a 4.000 en noviembre, a 5.000 en diciembre y a 7.500 en febrero de 2012 (las cifras gubernamentales reconocen un total de 3.800 y las de los grupos activistas rondan las 9.000). La distribución de esas cifras a lo largo de los meses que dura el conflicto muestra que el incremento de la violencia –medida en número de víctimas mortales por mes– se elevó significativamente a partir de mayo y junio de 2011 tras mantenerse relativamente estable durante los primeros meses. Ese incremento coincide con los primeros enfrentamientos armados registrados en las provincias de Hama, Homs e Idlib y con los registrados en enero de 2012 en Homs, tal y como recoge el Gráfico 1.

Los datos, a pesar de las dudas sobre su precisión, reflejan el salto cualitativo de un conflicto que comenzó siendo civil y en el que se esperaba que la represión de las manifestaciones pacíficas condujera a una intervención externa para proteger a la población, a otra en la que se combina la movilización civil con las acciones armadas internas, en el tránsito hacia lo que podría acabar siendo una guerra civil si el régimen sirio no cae antes bajo el efecto de la presión y las sanciones internacionales.

A pesar de que los enfrentamientos son ya algo más que acciones de resistencia armada como emboscadas y atentados y que su frecuencia ha aumentado, todavía parece pronto para avalar la existencia de una “guerra civil”, una terminología acuñada por la alta comisaria de Naciones Unidas en el otoño pasado, y nos encontraríamos a medio camino entre la resistencia armada y la rebelión armada. A diferencia de lo que ocurrió en Libia, donde la rebelión armada inicial desembocó inmediatamente en una guerra civil, en Siria no existe una rebelión armada articulada con una dirección política, un territorio bajo su control y una organización militar que pueda combatir a las fuerzas gubernamentales. La resistencia armada ha ido surgiendo a partir de grupos armados que combatieron en defensa de sus poblaciones y a ellos se han ido añadiendo posteriormente algunos desertores de las fuerzas gubernamentales, voluntarios extranjeros y delincuentes que forman un magma de milicias con diferente composición, mando y objetivo estratégico para luchar. La aparición del autodenominado Ejército Libre de Siria (ELS) en junio de 2011 y la creación de un Consejo Militar bajo el mando del coronel Riad al-Asaad hicieron

---

<sup>1</sup> F. Arteaga (2011), “Siria: entre la intervención externa y la guerra civil”, ARI nº 160/2011, Real Instituto Elcano, 12/XII/2011.

<sup>2</sup> Véase, entre otros, el informe de la *International Commission of Inquiry* de 22 de febrero de 2012 en la página web de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ([www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)).

pensar que la resistencia armada podría llegar a organizarse, pero el ELS ha desarrollado más su capacidad operativa que

la de mando y control sobre las milicias armadas que operan independientemente.

**Gráfico 1. Ratio de víctimas mortales por mes en Siria**



Fuente: elaboración propia sobre los datos de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Los datos, a pesar de las dudas sobre su precisión, reflejan el salto cualitativo de un conflicto que comenzó siendo civil y en el que se esperaba que la represión de las manifestaciones pacíficas condujera a una intervención externa para proteger a la población, a otra en la que se combina la movilización civil con las acciones armadas internas, en el tránsito hacia lo que podría acabar siendo una guerra civil si el régimen sirio no cae antes bajo el efecto de la presión y las sanciones internacionales.

A pesar de que los enfrentamientos son ya algo más que acciones de resistencia armada como emboscadas y atentados y que su frecuencia ha aumentado, todavía parece pronto para avalar la existencia de una “guerra civil”, una terminología acuñada por la alta comisaria de Naciones Unidas en el otoño pasado, y nos encontraríamos a medio camino entre la resistencia armada y la rebelión armada. A diferencia de lo que ocurrió en Libia, donde la rebelión armada inicial desembocó inmediatamente en una guerra civil, en Siria no existe una rebelión armada articulada con una dirección política, un territorio bajo su control y una organización militar que pueda combatir a las fuerzas gubernamentales. La resistencia armada ha ido surgiendo a partir de grupos armados que combatieron en defensa de sus poblaciones y a ellos se han ido añadiendo posteriormente algunos desertores de las fuerzas gubernamentales, voluntarios extranjeros y delincuentes que forman un magma de milicias con diferente composición, mando y objetivo estratégico para luchar. La aparición del autodenominado Ejército Libre de Siria (ELS) en junio de 2011 y la creación de un Consejo Militar bajo el mando del coronel Riad al-Asaad hicieron pensar que la resistencia armada podría llegar a organizarse, pero el ELS ha desarrollado más su capacidad operativa que la de mando y control sobre las milicias armadas que operan independientemente.

### Las operaciones de contrainsurgencia sirias

El gobierno de Damasco siguió desde el principio una estrategia de anticipación que le ha dado buenos resultados hasta la fecha, hasta el punto de no tener que recurrir a sus armas más pesadas y letales (su contención obedece también al deseo de no dar argumentos a quienes denuncian el empleo de las fuerzas armadas contra la población pero también demuestra que el gobierno no está desesperado y que puede todavía subir más peldaños en la escalada represiva). La intervención preventiva de las fuerzas gubernamentales sobre los focos principales de conflicto bastó para contener la expansión de las movilizaciones. Partiendo de la información y la inteligencia que le proporcionan sus servicios de inteligencia (*mujabarat*) sobre el terreno, las fuerzas de seguridad o los mercenarios (*shabihis*) intervinieron después selectiva y contundentemente para contener las movilizaciones. Este patrón de represión se aplicó en Daraa pero a medida que las manifestaciones se generalizaron, el gobierno tuvo que recurrir a las fuerzas armadas para llevar a cabo operaciones de limpieza selectiva en algunas poblaciones o en determinados barrios de éstas donde la movilización amenazaba con enquistarse.

Siguiendo un patrón de contrainsurgencia, las operaciones han consistido en cercar las zonas donde se producían manifestaciones para aislar a los participantes de cualquier conexión con el exterior (los servicios de inteligencia han ido mejorando su capacidad de interferir las comunicaciones de todo tipo, incluidas las que se realizan por satélite); y enviar después a las fuerzas irregulares, las de seguridad o las militares para limpiar la zona de grupos activistas de la forma más violenta y terminante posible, de forma que los activistas tuvieran que pensárselo dos veces

antes de volver a intentarlo y, mientras se recuperaban, retirar las fuerzas anteriores y reemplazarlas por fuerzas policiales o parapoliciales locales que se ocuparan del control de las zonas limpiadas.

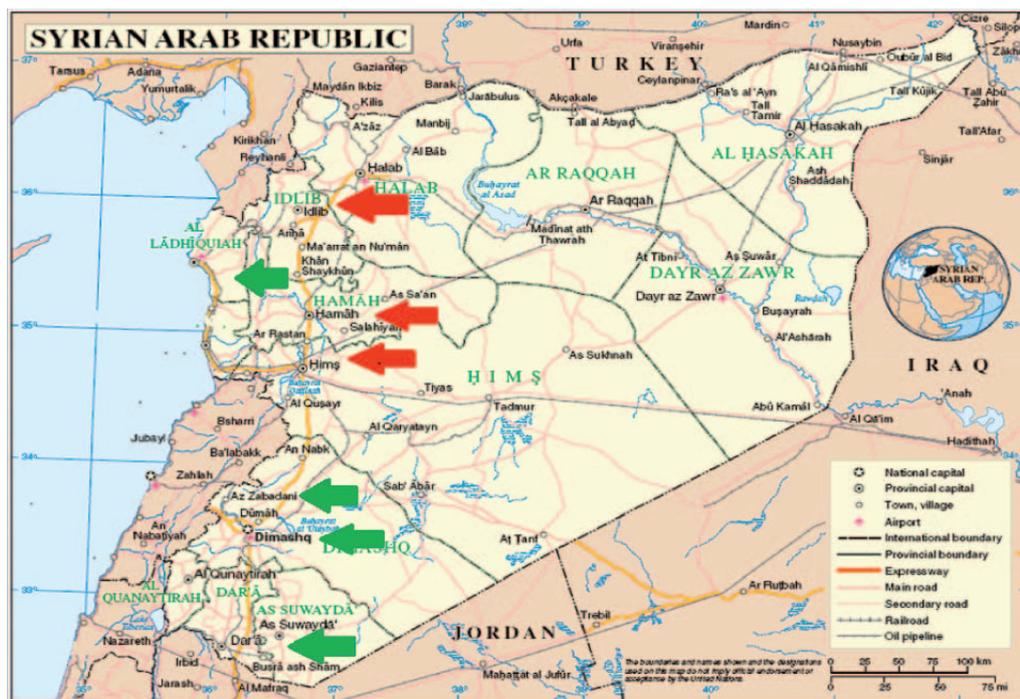
El principal problema para aplicar esa estrategia ha sido la limitación de los recursos disponibles, tanto por el adiestramiento y número necesario de fuerzas como por el grado de lealtad requerido. Las fuerzas armadas cuentan aproximadamente con 300.000 miembros que incluyen a soldados de reemplazo, lo que los hace menos fiables que los 30.000 de las unidades militares de elite como la Guardia Republicana, la 4ª División Acorazada y las divisiones 14 y 15 de Operaciones Especiales que, como los 25.000 de las fuerzas de seguridad, son alauíes en su mayoría (en caso de extrema necesidad y, además de los mencionados *shabiha*, podría movilizar a los 100.000 reservistas del partido Baaz). Para compensarlo, los mandos sirios han evitado actuar en más de una o dos operaciones al mismo tiempo como máximo (por ejemplo, Homs y Bania en mayo de 2011), retirando las tropas tan pronto como parece sofocada la agitación. También han tratado de evitar intervenir en las provincias orientales para evitar que los grupos que apoyan las reivindicaciones kurdas frente a Turquía e Irán o las suníes ante Irak desviarán su atención contra Damasco.

Esta estrategia dio resultados durante los primeros meses mientras no existió una oposición armada, como ocurrió en Deraa, donde la represión inicial abortó cualquier conato de levantamiento posterior, pero comenzó a fracasar cuando aparecieron los primeros focos de resistencia armada en Homs, Hama e Idlib. Las dos primeras ciudades se encuentran sobre el nodo de comunicaciones transversales y verticales que unen la capital con el resto del territorio,

por lo que el régimen sirio no puede permitirse que queden bajo control de la resistencia armada. En ambas conviven poblaciones suníes y alauíes, por lo que las intervenciones gubernamentales exacerbaban las tensiones sectarias, y junto a las milicias suníes –dispuestas a defender a sus poblaciones frente a la represión del régimen– aparecieron otras dispuestas a represaliar a las comunidades alauíes, cristianas o ismailíes por su colaboración real o imaginaria con el régimen sirio (las revanchas han creado una espiral de enfrentamientos, secuestros y linchamientos entre las comunidades suní y alauí que ha propiciado la limpieza étnica y los desplazamientos por motivos étnicos tanto allí como en otras zonas mixtas).

La resistencia armada de la provincia de Idlib durante junio de 2011 cogió por sorpresa a las fuerzas gubernamentales, que sufrieron bajas y desertiones durante las operaciones de limpieza en la ciudad de Jisr-al-Shughour, situada en la zona suní de Jebel al-Zawiya que controla los accesos de Alepo desde la costa y Damasco (véase el Mapa 1). Tras reforzar las unidades de intervención consiguieron limpiar la ciudad, provocando el desplazamiento de unas 10.000-15.000 personas hacia los campos de refugiados de Turquía. A pesar de su éxito inicial, las milicias armadas han continuado operando en la zona, aprovechando las facilidades que les ofrecen la frontera y el gobierno turcos. En octubre de 2011 se intensificaron las acciones militares del ELS contra las fuerzas gubernamentales y aunque el gobierno turco no desea que el territorio turco se convierta en un santuario para las acciones armadas, el auge de las operaciones militares en Idlib sugiere que el ELS ha encontrado la forma de aprovechar la cobertura turca y progresar hacia una rebelión armada.

**Mapa 1. Focos principales de resistencia armada en Siria**



Fuente: elaboración propia sobre mapa de Naciones Unidas (focos principales en rojo y secundarios en verde).

A pesar de sus reducidos medios humanos –más cerca de algunos miles que de unas decenas de miles–, de su limitado equipamiento –con armas ligeras, lanzacohetes y morteros–, de su carencia de inteligencia, comunicaciones y mando y control, entre muchas otras, y de que no controlan ninguna zona significativa del territorio, la resistencia ha conseguido complicar las operaciones de limpieza de las fuerzas gubernamentales. La proliferación de bolsas y enclaves de resistencia ha incrementado el estrés operativo de las fuerzas de elite, que han comenzado a sentir fatiga de combate y a sufrir bajas que antes no experimentaban. Al tener que recurrir a unidades armadas regulares, ha aumentado el número de desertores, que engrosan la resistencia aunque en menor medida que el de prófugos que abandonan las fuerzas gubernamentales. Por miedo a las bajas, las intervenciones se alargan y se preceden de un violento asedio artillero como el que se ha visto en Homs durante febrero de 2012 para forzar a la resistencia a abandonar sus posiciones en lugar de desalojarlas combatiendo. La resistencia armada también afecta a la eficacia de las operaciones de limpieza porque disputan el control de las zonas a las fuerzas policiales una vez que se han retirado las fuerzas de elite, lo que obligará a éstas a volver –una y otra vez– a limpiar los mismos focos de enfrentamiento (por ejemplo, Homs en mayo, septiembre y noviembre de 2011 y febrero de 2012). En contrapartida, la constatación de la resistencia armada ha permitido al régimen reforzar su discurso de que se enfrentaba a una rebelión armada orquestada desde el exterior por grupos terroristas armados. La propaganda oficial ha sabido explotar sus atentados, el riego de daños colaterales que la resistencia crea a la población civil en medio de la que actúa y, sobre todo, los ajustes de cuentas y las represalias en las zonas mixtas para crear miedo entre la población y dudas entre quienes pueden apoyar la resistencia armada interna.

### *El camino hacia una guerra civil*

**P**ara convertirse en una fuerza capaz de disputar el control del territorio a las fuerzas gubernamentales y encabezar una rebelión armada, la resistencia armada tendría que contar con un liderazgo único, consolidar una base de actuación y contar con un apoyo externo. Hasta ahora, el ELS no ha conseguido coordinar todas las acciones militares ni ha demostrado capacidad operativa suficiente para hacer frente a las fuerzas gubernamentales ni para proteger a las poblaciones sitiadas. Hasta el momento sólo se le han atribuido algunos asaltos con armas ligeras contra instalaciones o vehículos militares, la ocupación temporal de localidades como la de Zabadani próxima a la frontera libanesa o la de algunos barrios de Damasco y Homs. Mientras la capacidad de liderazgo del ELS siga siendo más una expectativa que una realidad, no podrá capitalizar la rebelión armada interna ni la asistencia militar que han ofrecido algunos países árabes.

La resistencia armada no dispone de una zona “liberada” desde la que organizar sus acciones contra las fuerzas gubernamentales. Tampoco los países limítrofes desean que se utilicen sus territorios para hacerlo ni Rusia y China permiten que una intervención militar externa establezca zonas de exclusión aérea o terrestre en suelo sirio. En su defecto, la resistencia armada se enfrenta a problemas logísticos complicados porque sus fuentes de suministro de armas y aprovisionamientos están muy lejos y sus líneas de comunicación están controladas por las fuerzas gubernamentales. Los grupos armados que operan en Homs, Hama y Damasco se abastecen en Líbano a través de redes de apoyo controladas por activistas suníes o por las redes de contrabando que operan desde el valle de la Bekaa aprovechando la agitada topografía de la cordillera del Antilíbano, tanto por el norte hacia Homs como por el este hacia Damasco. Son rutas utilizadas secularmente por contrabandistas que se venían usando para suministrar armas y equipos a Hezbolá y que conocen bien los agentes de inteligencia sirios, iraníes y libaneses que tratan de evitar ahora su funcionamiento

La proliferación de bolsas y enclaves de resistencia ha incrementado el estrés operativo de las fuerzas de elite, que han comenzado a sentir fatiga de combate y a sufrir bajas que antes no experimentaban

Las experiencias de Irak, Afganistán y Libia muestran lo difícil que es evitar que las armas y adiestramiento se acaben empleando en luchas sectarias con posterioridad a la caída de los regímenes que justificaron su entrega, al igual que muestran la dificultad de evitar el saqueo de los arsenales gubernamentales cuando colapsan las fuerzas que las custodian

en sentido inverso. A pesar de que el gobierno libanés apoya al sirio, sus fuerzas armadas y de fronteras no pueden impedir que los combatientes puedan beneficiarse del apoyo de las comunidades suníes del norte libanés, aunque sí que pueden reducir su fiabilidad y entidad. Por el este, las rutas son más accesibles pero también más distantes, lo que dificulta el apoyo desde Irak y Jordania, y el aprovisionamiento marítimo o aéreo está condicionado por el apoyo de las poblaciones costeras alaúí, drusa, cristiana e ismailí al régimen y por el control militar de su espacio aéreo.

Además de territorio y líneas de aprovisionamiento, la resistencia precisa armas y adiestramiento. Necesitarían armas contracarro para actuar contra las unidades mecanizadas y acorazadas gubernamentales y medios de inteligencia, comunicaciones y mando y control junto con la formación y adiestramiento necesario para emplearlos. Algunos países árabes del Consejo de Cooperación del Golfo se han ofrecido a realizar esos envíos mientras que otros miembros del Grupo de Amigos de Siria como EEUU y la UE no pondrían reparos a su envío unilateral por terceros pero no participarían en el aprovisionamiento. La renuencia a suministrar armas se explica por la falta de información sobre sus destinatarios inmediatos y la falta de control sobre su uso final, unas dudas que ha venido compartiendo el Consejo Nacional Sirio, oponiéndose tanto a una intervención militar como a la distribución de armas a milicias hasta que pueda controlar su empleo. Las experiencias de Irak, Afganistán y Libia muestran lo difícil que es evitar que las armas y adiestramiento se acaben empleando en luchas sectarias con posterioridad a la caída de los regímenes que justificaron su entrega, al igual que muestran la dificultad de evitar el saqueo de los arsenales gubernamentales cuando colapsan las fuerzas que las custodian. También es posible que las armas acaben en manos de quienes actúan como apoderados (*proxies*) de terceros actores regionales con intereses en el conflicto, una posibilidad que se ha barajado tras los rumores de que los voluntarios yihadistas de al-Qaeda podrían estar incorporándose a la lucha para combatir contra el gobierno y la minoría alaúí. Aunque no existen pruebas fehacientes de la participación de esos voluntarios u otros suníes procedentes de Irak en los combates actuales, se teme que tomen posiciones para aprovecharse del vacío de poder que puede producirse en Siria si el régimen colapsa. Finalmente, existe la posibilidad de que se envíen fuerzas de operaciones especiales extranjeras para combatir con la resistencia, como ha ocurrido en Irak, Afganistán y Libia, pero la falta de control territorial y la existencia de un fuerte aparato de inteligencia en Siria dificultan su intervención mientras no cambien las circunstancias.

## Conclusión

La crisis siria no ha encontrado la forma mágica de superar su estancamiento actual. Por un lado, comienza a cundir la sensación de que el fin del régimen es inevitable y, por otro, se extiende la sensación de que cualquier remedio que se aplique puede producir

efectos contraproducentes. A pesar de los esfuerzos de los dirigentes y de sus apoyos, el régimen se tambalea bajo el efecto de la presión internacional, regional y, cada vez más, interna. Su recurso a la fuerza le permite alargar su duración pero le impide optar a una salida negociada del régimen o perseguir la impunidad penal de sus responsables. A corto plazo funcionará el discurso oficial que liga la supervivencia del régimen con el destino de las minorías y los sectores de población que le han apoyado pero dejará de funcionar a medida que los anteriores constaten que la represión afecta a víctimas inocentes, que sus condiciones de vida se deterioran y que sus expectativas de futuro mejorarían con la caída del régimen. Mientras, el régimen sirio no puede dejar de recurrir a la fuerza por la que se ha mantenido en el poder durante estos últimos meses a pesar de la creciente contestación social. Jugándose su supervivencia, el régimen no realizará concesiones políticas porque generarían nuevas demandas ni rebajará el nivel de represión porque se multiplicarían las acciones de la resistencia.

Desde la perspectiva regional e internacional, y progresando la creencia de que el régimen acabará cayendo aunque tarde en hacerlo, comienza a preocupar la protección de la población al día siguiente de la caída del régimen tanto como antes de la misma. Hoy por hoy, en Siria no existe una alternativa de gobernanza con garantías de sostenibilidad porque más allá de la unión frente al régimen –y aun en eso no existe unanimidad interna– la sociedad siria está recorrida por numerosas líneas de fractura étnicas, religiosas, tribales y generacionales que generan desconfianza sobre el futuro post-Assad. El vacío de poder podría incendiar una larga lista de conflictos regionales latentes. Entre otros, el conflicto suní-chií que tensa las relaciones entre las comunidades persas y árabes por todo el Golfo Árabe-Pérsico y que repercute en los demás focos de tensión de Oriente Medio. La creciente beligerancia de los países del Consejo de Cooperación del Golfo liderados por Arabia Saudí respecto al gobierno sirio parece responder más a la voluntad de recortar la influencia iraní en la zona que a proteger a la mayoritaria población suní en la que se justifica. La presión de EEUU y de sus aliados europeos a Irán para evitar su programa nuclear les alinea junto a los países árabes y Rusia y China no desean que los anteriores utilicen la baza de Siria contra Irán. No menores riesgos se corren a caballo de la frontera que comparten Siria e Irak, donde la falta de control sobre las comunidades suníes orientales podría conducir a una desestabilización del gobierno iraquí de Maliki. Lo mismo puede afirmarse de la provincia nororiental siria de Al-Hassakah, donde la comunidad kurda podría acabar ampliando la retaguardia operativa de la insurgencia kurda contra Turquía, agudizando el problema kurdo de Turquía, Irán e Irak. Dentro de Líbano, las tensiones crecientes entre partidarios y opositores al régimen sirio podrían desembocar en enfrentamientos armados tras la caída del régimen y éste ya no podría contener a Hezbolá como ha venido haciendo. Hasta ahora, Hezbolá ha dado muestras de prudencia frente a Israel mientras ha tenido oportunidades de controlar la política libanesa pero el conflicto latente se puede reactivar si pierde el poder, si Irán se lo demanda y si árabes y persas

trasladan su enfrentamiento del escenario sirio al libanés.

Más allá de las posiciones tácticas y de principios, la renuencia a una intervención externa se explica por las dudas sobre sus efectos sobre la crisis siria y sus repercusiones sobre las tensiones regionales. La última resolución vetada en el Consejo de Seguridad en febrero de 2012 incluía una propuesta de la Liga de Estados Árabes que trataba de detener la represión, y conseguir la renuncia a la violencia de “todas las partes, incluyendo los grupos armados” mientras se buscaba una salida política a la situación. El contenido de la propuesta de resolución parecía aséptico y equilibrado pero la experiencia de Libia muestra que las resoluciones puede interpretarse de forma que aceleren el cambio de régimen, por lo que cualquier intervención externa parece descartada por el veto conjunto de Rusia y China y las intervenciones militares unilaterales se han descartado por sus principales valedores como EEUU.

A falta de una “bala mágica” interna o externa que precipite la caída del régimen, sólo cabe esperar su desmoronamiento. La resistencia armada contribuirá a él de forma necesaria aunque no bastará para provocarlo por sí misma. Su mera existencia en un medio tan hostil a la insurgencia como Siria, donde el control del régimen es abrumador a la resistencia armada, constituye un éxito en sí misma. Aunque todavía no haya podido controlar ningún territorio por las armas, sí que ha denegado el libre acceso a las mismas a las fuerzas gubernamentales que tienen que reagrupar fuerzas antes de penetrar en los enclaves de resistencia y que van perdiendo la libertad de acción de la que disponían. Su capacidad de actuación crecerá a medida que crezcan sus medios y sus recursos, ya que podrá multiplicar las zonas de actuación y concentrar sus recursos donde menos medios dispongan las fuerzas oficiales. Por desgracia, el paso de la resistencia armada a una rebelión armada hará crecer el nivel de violencia y las víctimas de los enfrentamientos (el recurso a artefactos explosivos improvisados contra las fuerzas gubernamentales y el empleo de las armas pesadas y la aviación podrían elevar exponencialmente los niveles de víctimas conocidos). Si la capacidad militar de la resistencia se subordina a una organización de control político y militar, en poco tiempo podría llegar el reconocimiento y la asistencia internacional que piden para sostener su enfrentamiento con el régimen y, caído éste, constituir la base sobre la que articular una reforma en profundidad del sector de la seguridad. En este caso, la resistencia armada, la rebelión armada o la guerra civil concluirían con la caída del régimen. Pero si continúa la fragmentación actual y si la asistencia externa se acaba organizando por líneas de afinidad sectarias, habrá que preocuparse no sólo por la guerra civil que se avecina sino por la que pueda venir tras la caída del régimen sirio.

### **Félix Arteaga**

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

Cualquier intervención externa parece descartada por el veto conjunto de Rusia y China y las intervenciones militares unilaterales se han descartado por sus principales valedores como EEUU

En los últimos meses se han incrementado los enfrentamientos entre las fuerzas gubernamentales y quienes las combaten, y aunque todavía no puede hablarse de un conflicto interno armado, la dinámica de los enfrentamientos apunta a que desembocarán en una guerra civil

---

# Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro

*Las nuevas reglas de ratificación crean un contexto en el que el cálculo sobre los comportamientos y resultados en otros Estados miembros del euro importa para las decisiones nacionales sobre cuándo (e incluso si) ratificar.*

**Carlos Closa**

---

## Tema

**T**ras la firma en Bruselas del nuevo tratado que pretende mejorar la estabilidad y gobernanza del euro, se abre su fase de ratificación. Por vez primera en la historia de la UE se realizará sin que sea necesaria la unanimidad, por lo que la secuencia en la que se desarrollen las ratificaciones nacionales será decisiva.

## Resumen

**E**l nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria ha prescindido, por primera vez en la historia del proceso de integración europea, del requisito de la unanimidad para su entrada en vigor. En su lugar, ha introducido la regla de “casi ¾” (esto es 12 de los 17 miembros del euro deben ratificar para que el Tratado entre en vigor) y, además, no se tomará en consideración a los 10 Estados que no forman parte de la moneda común. La eliminación del veto transforma radicalmente el juego de la ratificación, en el que existen varios actores (como el Tribunal Constitucional Federal alemán o las dificultades derivadas de una eventual reforma constitucional en Francia) que pueden condicionar el proceso. En términos puramente formales, la eliminación de la unanimidad significa que ninguno de ellos tiene capacidad para cancelar el proceso. Sin embargo, introduce un escenario de relativa incertidumbre en el que se fuerza a cada actor a integrar en sus cálculos las decisiones que se están tomando en otros Estados

miembros. En este contexto, que se desencadene una secuencia de ratificaciones relativamente rápida creando una masa crítica cercana a los 12 Estados miembros puede resultar decisivo para sortear dificultades puntuales planteadas en uno o más Estados.

## Análisis

**E**l 2 de marzo de 2012, 25 Estados miembros de la UE (todos excepto la República Checa y el Reino Unido) firmaron el nuevo Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG). Inicialmente, el presidente del Consejo Europeo había sugerido dos alternativas para reformar la UEM: (1) una revisión del Protocolo 12 (sobre el procedimiento de déficit excesivo) y la legislación secundaria vigente; o (2) una revisión del Tratado siguiendo el artículo 48. Según Van Rompuy, los cambios en el Protocolo 12 podrían ser introducidos por una decisión unánime del Consejo, a propuesta de la Comisión previa consulta del Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo. Esta decisión no requiere la ratificación a nivel nacional y, por lo tanto, el procedimiento podría conducir a cambios rápidos y significativos. La vía alternativa del artículo 48 sería más lenta y estaría sujeta a ratificación en todos los Estados miembros, pero permitiría cambios más fundamentales. El Reino Unido se opuso al empleo del procedimiento del artículo 48 y ello abrió el camino a la negociación de un Tratado extraordinario “extramuros” de la UE.

El nuevo Tratado se construye formalmente como un tratado independiente de derecho internacional público. Naturalmente, esto es sólo un artificio técnico, no sólo porque el TECG sólo tiene sentido en relación a la UE sino también porque el Tratado contiene vínculos sustantivos explícitos con la UE, por ejemplo: la exigencia de coherencia con la legislación de la UE y su carácter subsidiario en relación a los tratados de la UE; la participación de las instituciones de la UE en la ejecución de la política en el marco del nuevo tratado; y la referencia explícita a su incorporación a los Tratados de la UE dentro de cinco años a lo sumo después de su entrada en vigor. Los actores que promueven el nuevo Tratado son los miembros del euro y la declaración de lanzamiento registra el deseo de adherirse al acuerdo de Bulgaria, Dinamarca, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía y, análogamente, de la República Checa y Suecia (aunque la primera no ha firmado finalmente el Tratado).

Liberados de las restricciones del artículo 48 TEU, los Estados firmantes acordaron, desde el primer momento, eliminar la unanimidad para la entrada en vigor del tratado. El fracaso de la ratificación de la Constitución Europea y la posterior crisis no son ajenos a este cambio revolucionario en la ortodoxia europea. El nuevo Tratado requiere que 12 Estados miembros del euro ratifiquen para su entrada en vigor, lo que se puede denominar como la regla de “casi ¾”. Hay tres aspectos adicionales del procedimiento de entrada en vigor o asociados con el mismo que tienen importancia sustantiva de cara a la ratificación:

1) El procedimiento de entrada en vigor consolida la existencia de un núcleo duro dentro de la UE, ya que aquella depende explícitamente del consentimiento de los miembros del euro a pesar de que el Tratado pueda ser ratificado por los otros Estados miembros de la UE.

2) El ámbito de aplicación: el Tratado se aplicará únicamente a los Estados que hayan ratificado. A priori, esto podría percibirse como un poderoso incentivo para “desertar” dado que el Tratado impone obligaciones sustanciales a sus firmantes (la “regla de oro”).

3) Las adhesiones posteriores: los no firmantes (la República Checa y el Reino Unido) pueden, de acuerdo con el artículo 15, adherirse posteriormente. Aunque esta no es una cuestión inmediata, los problemas que puede presentar no son menores, en particular teniendo en cuenta el “cerrojo” creado por la *European Union Act* (2011), mediante la cual los gobiernos británicos necesitarán un referéndum para ratificar cualquier tratado que implique una cesión de soberanía (como el TCEG). Para satisfacer el requisito de fusión con el TUE mencionado más arriba, se podría optar por realizarla sin incorporar previamente al Reino Unido al TCEG. Pero puesto que la fusión requiere en cualquier caso una revisión mediante el procedimiento del artículo 48 (es decir, la unanimidad) y que cualquier gobierno británico necesitará un referéndum, es obvio que subsisten graves problemas de cara al futuro para amalgamar ambas estructuras en el mismo tratado.

Las nuevas reglas de ratificación creadas en torno al requisito de “casi 3/4” crean un juego de ratificación diferente al existente. Bajo la unanimidad, la no ratificación por parte de un solo Estado cancela, teóricamente al menos, la entrada en vigor del Tratado. Más aún, la unanimidad permite “externalizar” los costes de la decisión. Por el contrario, el juego que desencadena el requisito de “casi 3/4” es muy diferente, empezando por la singularización de cuatro tipos de actores (Estados). Los escenarios y cálculos que realizarán los gobiernos de cada uno de estos grupos son diferentes pero tienen como característica común que el timing de los procesos y los resultados en otros Estados influirán poderosamente en ellos. Los cuatro grupos son los siguientes:

1) Los 12 Estados miembros del euro cuya ratificación es necesaria y suficiente para que el Tratado entre en vigor.

2) Los 17 Estados miembros del euro, de los cuales cinco pueden no ratificar sin que esto afecte a la validez del Tratado.

3) Los Estados que, sin ser miembros del euro, pueden igualmente ratificar aunque sus actos no cuentan a efectos de la validez del tratado.

4) Los Estados que decidan no firmar el Tratado pero que pueden adherirse *a posteriori* (la República Checa y el Reino Unido).

**A**dicionalmente, hay un quinto actor, que no ha sido definido formalmente pero cuya ratificación no sólo es necesaria sino imprescindible debido a la naturaleza del Tratado: Alemania. Alemania ha sido el máximo promotor del Tratado que, esencialmente, es un vehículo para europeizar (o, más precisamente, “germanizar”) su política monetaria basada en la constitucionalización de la regla de control del déficit. Así pues, el interés del gobierno alemán en la ratificación deriva de que el tratado “germaniza” la constitución fiscal de otros miembros del euro. Sin embargo, dentro de la coalición de gobierno CDU-FDP pueden existir deserciones, aunque los antecedentes muestran que, al final, el gobierno alemán ha sido capaz no sólo de aglutinar a sus propios parlamentarios en un voto positivo, sino también a los de la propia oposición SPD. La ratificación requerirá dos tercios de los votos parlamentarios, por lo que el concurso del SPD es imprescindible. Aunque no es previsible una deserción socialdemócrata, éstos

El nuevo Tratado requiere que 12 Estados miembros del euro ratifiquen para su entrada en vigor, lo que se puede denominar como la regla de “casi 3/4”

ya han anunciado algunas contraprestaciones a su apoyo, en forma de reformas adicionales en la política económica de la UE. Aun con el apoyo del SPD, una eventual declaración de inconstitucionalidad sigue siendo posible: siendo una jurisdicción abierta, los ciudadanos alemanes han planteado recursos contra la ratificación de los Tratados de Maastricht, Lisboa y la Constitución europea, así como la aprobación del MEDE. Nada indica que no se vaya a repetir este comportamiento.

Dado que la validez del Tratado depende de 12 Estados miembros del euro, la cuestión clave es: ¿quiénes pueden estar en los grupos a y b? Simplificando mucho, el Tratado contiene dos grandes incentivos: la credibilidad que otorga “constitucionalizar”, o casi, la llamada regla de oro y el acceso a los fondos del Mecanismo Europeo de Estabilización (MEDE) condicionado a la ratificación. La forma en que operan estos incentivos para cada Estado determina el juego de ratificación. En primer lugar, aquellos Estados cuyos fundamentos económicos y política fiscal no han sido sometidos a crítica y presión por parte de los mercados (esto es, el llamado “club de la triple A” –Finlandia, los Países Bajos y Luxemburgo– y, en menor medida, Austria y quizá Bélgica) podrían, hipotéticamente, permitirse no ratificar el Tratado. En cada uno de ellos existen minorías euro-críticas que, en ciertas circunstancias, podrían hacer fracasar la ratificación. La regla de 12 ratificaciones para la entrada en vigor acomoda esas potenciales deserciones, aunque, *a priori*, no es previsible que se produzcan.

La situación es diferente para aquellos Estados miembros del euro para los cuales el nuevo tratado añade credibilidad a sus propios compromisos domésticos de disciplina fiscal y de deuda. Todos los Estados mediterráneos de la eurozona (Grecia, Chipre, Eslovenia, Malta, España e Italia) y Portugal e Irlanda difícilmente pueden permitirse un rechazo del Tratado sin comprometer su credibilidad ante los mercados internacionales y/o el eventual recurso al MEDE. En situación análoga están Eslovaquia y Estonia que, aunque mantienen mejores datos en déficit que los mencionados anteriormente, podrían afrontar sanciones similares en términos de credibilidad en caso de una hipotética no ratificación del tratado. El comportamiento esperable sería evitar, por todos los medios, “obstáculos” en el camino de la ratificación, en forma de reformas constitucionales, cuestiones de inconstitucionalidad o referéndums. Ahora bien, el gobierno irlandés ya ha anunciado que convocará un referéndum, lo que previsiblemente tendrá un efecto en el *timing* o secuencia, como se discute más abajo.

Y queda, finalmente, Francia, dónde el Partido Socialista, por boca de su candidato presidencial François Hollande, ya ha anunciado que pedirá una renegociación del tratado. En este contexto, lo que va a resultar decisivo es si el nuevo tratado requiere o no una revisión constitucional porque, si fuera así, las avenidas son bien un referéndum, bien la convocatoria de un Congreso (una reunión conjunta de la Asamblea y el Senado que debe votar a favor por tres quintos). Con la actual composición de las cámaras, la reforma constitucional no es un resultado garantizado. En cualquier caso, la intención de Hollande no parece ser

tanto boicotear la entrada en vigor del nuevo Tratado como asegurarse la negociación de un nuevo complemento (un nuevo Tratado). Pero para ello, condicionar la ratificación del TCEG puede ser una buena baza negociadora.

Hasta aquí la “estática”: el proceso de ratificación considerado aisladamente en cada país. Lo que el nuevo requisito de “casi ¾” introduce es un componente dinámico y cuasi secuencial: el éxito de la ratificación depende de lo que ocurra en otros Estados, cómo ilustra el caso paradigmático de la ratificación de la Constitución de EEUU. ¿Cómo se desarrollaría el juego en el caso de la ratificación del nuevo TCEG? Sin entrar en la casuística de los plazos y tiempos que cada procedimiento de ratificación puede establecer, existe un vínculo temporal entre las respectivas ratificaciones. Primero, los Estados con un actor con capacidad de veto poderoso (como un referéndum o la intervención de un nuevo órgano, como el Congreso) preferirían situarse al final del proceso, es decir, cuando haya 12 ratificaciones, lo que transforma sutilmente su voto no en un voto sobre la validez del tratado sino sobre si son parte o no del “núcleo duro”. *A priori* y con los datos actuales, actores con capacidad de veto diferentes al parlamento pueden actuar en Irlanda y Francia. El gobierno irlandés ya ha anunciado la necesidad de convocar un referéndum pero no su fecha y lo previsible no es que lo convoque cuanto antes, más bien al contrario. Para el actual gobierno francés, sin embargo, el cálculo temporal es inverso: si la ratificación se retrasa, un nuevo presidente puede estar tentado a no ratificar y forzar la renegociación. Dado que las presidenciales francesas se celebrarán el 22 de abril y 6 de mayo (en segunda vuelta), si Sarkozy quiere conseguir la ratificación del Tratado, la estrategia debería ser su ratificación inmediata. Ello es más factible en la medida en que no se requiera una revisión constitucional y ésta es menos probable en la medida en que la Corte Constitucional no sea llamada a pronunciarse. Sin embargo, los antecedentes no alientan al optimismo, no sólo porque Francia ha reformado su constitución con los Tratados de Maastricht, Ámsterdam, Constitucional y Lisboa, sino porque la jurisdicción constitucional francesa, a raíz de la reforma que siguió a Maastricht, permite a un grupo de diputados o senadores plantear una cuestión de inconstitucionalidad. Los plazos, desde luego, no alientan al optimismo.

El resultado de la ratificación en Francia tiene, además, significación para Alemania: Francia es probablemente el único Estado miembro del euro que Alemania no quiere y no puede permitirse que no forme parte del “núcleo duro”. ¿Qué puede hacer el gobierno alemán? Probablemente, acelerar al máximo su propia ratificación para actuar cómo ancla y “seguro” para el gobierno francés. Aunque es posible que Merkel consiguiese la mayoría necesaria, la posibilidad de un recurso ante el Tribunal Constitucional alemán milita en contra de un escenario de rapidez. Los recursos se han producido sistemáticamente en el pasado y la jurisdicción constitucional alemana, como se ha mencionado ya, es muy abierta.

¿Cuál puede ser el comportamiento de los demás Estados miembros del euro? Aquellos para los cuales el Tratado

tiene un componente esencial de “compra de credibilidad adicional” tienen interés en que sus ratificaciones estén sobre la mesa bien el 1 de enero de 2013 o bien que sean una de las 12 que activan el tratado. Por lo tanto, y en ausencia de dificultades internas, es previsible que aceleren los procesos de ratificación (los casos, por ejemplo, de España y Portugal). Esperar a que las elecciones francesas y las eventuales cuestiones internas alemanas se despejen no tiene racionalidad excesiva para estos Estados (excepto en aquellos casos en los que tengan que asumir costes internos –por ejemplo, costes electorales– derivados de la ratificación). El “club de la triple A” puede permitirse no acelerar sus procesos pero siempre que se aseguren estar desde el momento inicial de entrada en vigor del Tratado. Aunque no es previsible un coste material de no formar parte desde el principio del “núcleo duro”, tienen interés en participar desde el principio en la “gobernanza”. Este grupo puede tener un incentivo para retrasar sus procesos nacionales de ratificación hasta después de las presidenciales francesas, sobre todo si se extiende la percepción de que también Alemania puede experimentar dificultades para ello.

En resumen, las nuevas reglas de ratificación crean un contexto en el que el cálculo sobre los comportamientos y resultados en otros Estados miembros del euro importa para las decisiones nacionales sobre cuándo (e incluso si) ratificar. El contexto puede activar dos secuencias alternativas: (1) si se concentran al principio un número crítico de ratificaciones rápidas, esto generará la impresión de que la trayectoria lleva a un resultado final positivo (dónde el Tratado entrará en vigor); (2) si, por el contrario, existen pocas ratificaciones antes de que los potenciales problemas puedan emerger en Francia y Alemania, el incentivo para ralentizar los propios procesos nacionales a la espera de acontecimientos en esos dos países crecerá, creando así una especie de profecía autocumplida.

## Conclusión

A diferencia de lo ocurrido hasta el momento con la regla de la unanimidad, el juego que el requisito de “casi  $\frac{3}{4}$ ” plantea es uno en el cual, primero, las posibilidades de externalizar los costes de una decisión contraria a la ratificación son limitados y, segundo, el orden en la secuencia importa. El Estado ratificando en la posición 13 de la secuencia puede enfrentar una cuestión diferente a los 12 primeros: ser o no ser miembro. En este contexto, ¿a quién interesa ratificar primero y por qué? A aquellos Estados para los cuales el Tratado aporta beneficios (credibilidad y acceso potencial al MEDE), que no tienen que asumir costes políticos internos por el proceso y que, además, ya han procedido a una adaptación de las normas internas a la regla de oro. Esto permitiría iniciar un “dominó” o secuencia de ratificaciones favorables que reduciría el previsible impacto de los procesos francés y, en menor medida, alemán.

**Carlos Closa**

*Profesor de Investigación,  
Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC*

El interés del gobierno alemán en la ratificación deriva de que el tratado “germaniza” la constitución fiscal de otros miembros del euro

Aquellos Estados para los cuales el Tratado tiene un componente esencial de “compra de credibilidad adicional” tienen interés en que sus ratificaciones estén sobre la mesa bien el 1 de enero de 2013 o bien que sean una de las 12 que activan el Tratado

---

# El acuerdo entre EEUU y Corea del Norte de febrero de 2012: ¿más de lo mismo o nueva oportunidad?

*El acuerdo de finales de febrero de 2012 es el primer avance diplomático significativo desde 2007, cuando la crisis nuclear con Corea del Norte estuvo a punto de ser resuelta definitivamente.*

**Pablo Bustelo**

---

## Tema

El acuerdo entre Washington y Pyongyang de finales de febrero puede acabar en una nueva decepción o constituir uno de los éxitos de política exterior de la Administración Obama.

## Resumen

El análisis expone, en primer lugar, el contenido del acuerdo reciente entre EEUU y Corea del Norte, subrayando especialmente sus carencias. En segundo término, se pregunta cuáles han podido ser las razones principales del acuerdo, apenas dos meses después de la muerte de Kim Jong-il y de la llegada al poder de su hijo Kim Jong-un. En tercer lugar, explora los eventuales resultados del acuerdo: dilaciones e incumplimiento por parte de Pyongyang o bien consolidación y cumplimiento, en un primer e importante paso adelante. Finalmente, expone algunas implicaciones estratégicas del acuerdo.

## Análisis

El acuerdo de finales de febrero de 2012 es el primer avance diplomático significativo desde 2007, cuando la crisis nuclear con Corea del Norte estuvo a punto de ser resuelta definitivamente. Sin embargo, aquella prometedora situación se vino abajo en 2009, cuando Pyongyang hizo una prueba de un misil de largo alcance (en abril) así como su segunda prueba nuclear (en mayo).

## El contenido del acuerdo

Esta vez, el acuerdo es, al menos inicialmente, más modesto, lo que podría permitir que se cumpliera. En la tercera ronda de las conversaciones bilaterales EEUU-Corea del Norte, celebradas en Beijing los días 23 y 24 de febrero, las partes acordaron: (1) la suspensión del programa de enriquecimiento de uranio en las instalaciones de Yongbyon y el regreso de los inspectores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) que fueron expulsados del país hace tres años; y (2) una moratoria de pruebas nucleares y de misiles de largo alcance. A cambio, EEUU se ha comprometido a suministrar a Corea del Norte 240.000 toneladas de ayuda alimentaria al año (con seguimiento de las mismas para garantizar que lleguen a las personas más necesitadas) y ha hecho una declaración pública de que Washington no pretende un cambio de régimen. Esta garantía de seguridad, largamente demandada por Pyongyang, se expresó de la siguiente manera en el comunicado del Departamento de Estado que se publicó el 29 de febrero: “EEUU reafirma que no tiene intenciones hostiles respecto de la RPDC [República Popular Democrática de Corea] y que está preparado para tomar medidas con vistas a mejorar nuestra relación bilateral sobre la base del respeto mutuo por la soberanía y la igualdad”. El acuerdo incluye también el deseo, por ambas partes, de promover los intercambios culturales, educativos y deportivos (*people-to-people exchanges*), lo que es una novedad y da idea de un clima de distensión.

Este acuerdo, muy prometedor sobre el papel, es, sin embargo, incompleto, si bien es cierto que los aspectos que faltan podrían añadirse en sucesivos encuentros bilaterales o cuando se reanuden las conversaciones a seis bandas (interrumpidas unilateralmente por Corea del Norte en 2009, tras la prueba de su misil de largo alcance).

Con todo, los aspectos que no están contemplados en el acuerdo actual son numerosos:

- No está claro si se refiere sólo al programa de enriquecimiento de uranio (desvelado en 2010) o también al programa de reprocesamiento de plutonio (desvelado en 2002).
- Se cree que existen varias instalaciones de enriquecimiento de uranio fuera de Yongbyon (por ejemplo, en varias localidades cercanas a la frontera con China).
- El acuerdo no contempla ninguna medida de deshielo o distensión con Corea del Sur, algo especialmente importante tras los graves acontecimientos de 2010 (hundimiento de la fragata *Cheonan* y bombardeo de la isla de Yeongpyeong).
- No hay moratoria de misiles de corto alcance (como los NoDong), que son, sin embargo, importantes porque pueden alcanzar prácticamente cualquier parte del

territorio de Corea del Sur y de Japón (incluidas las bases estadounidenses en ambos países).

- No se menciona si (y cuándo) se reanudarán las conversaciones a seis bandas (China, las dos Coreas, EEUU, Japón y Rusia), que se celebraron por última vez en 2008.

- No se incluye en la asistencia exterior la ayuda energética, que ha sido una de las reivindicaciones tradicionales de Corea del Norte.

- No se sabe qué ocurrirá con las armas nucleares ya fabricadas (que se estiman entre seis y 12).

- Tampoco se mencionan las sanciones en curso por parte de EEUU y de la comunidad internacional. Lo único que se dice al respecto es que “no están dirigidas contra la forma de vida del pueblo de la RPDC”.

Así las cosas, muchos analistas se preguntan si el acuerdo es lo suficientemente amplio como para tener realmente sentido. Otros, más optimistas, señalan que se refiere a la suspensión de gran parte de los programas nucleares y añaden que, precisamente por ese carácter parcial, el acuerdo actual puede tener más visos de cumplimiento que los detallados pactos de 2007, quizá demasiado ambiciosos.

### *Posibles razones del acuerdo*

**E**l régimen de Corea del Norte es particularmente hermético y su comportamiento es muy difícil de interpretar. Aun así, cabe enumerar, como meras hipótesis, las siguientes razones del acuerdo.

En primer lugar, Kim Jong-un, pese a su juventud y su falta de experiencia política y militar, esté quizá intentando poner en práctica una estrategia distinta a la de su padre. En otras palabras, puede querer la distensión, en primer lugar con EEUU y luego con Corea del Sur. Esa hipótesis optimista se basaría en el supuesto de que Kim Jong-un se ha dado cuenta de que no necesita sus programas nucleares para disuadir de un eventual ataque de EEUU (le bastan sus fuerzas convencionales) y de que su paralización y eventual eliminación le pueden reportar grandes ventajas, como una ayuda externa masiva, unas claras garantías de seguridad y, a la postre, una integración de Corea del Norte en la comunidad de naciones.

Una segunda razón puede ser que las necesidades alimentarias de Corea del Norte sean muy imperiosas. En un informe de noviembre de 2011, la FAO y el Programa Mundial de Alimentos, de Naciones Unidas, estimaron que el déficit de grano, en 2011-2012, sería de 414.000 toneladas. Señalaron igualmente que durante 2011 el sistema público de distribución de alimentos había suministrado apenas 200 gramos/día a la población, equivalentes a una tercera parte de las necesidades mínimas. Además, indicaron que se había

registrado un incremento de los ingresos de niños malnutridos en clínicas pediátricas y un aumento de nacidos con poco peso. Recomendaban una ayuda de 120.000 toneladas, lo que dejaba un déficit de 294.000 toneladas, que debería ser cubierto por asistencia bilateral y de ONG. Adviértase que esa cantidad es, a grandes rasgos, similar a las 240.000 toneladas de ayuda a través de USAID acordadas en febrero. Hay que tener también en cuenta que el próximo 15 de abril se cumplen 100 años del nacimiento de Kim Il-sung, que se prevén grandes festejos para la ocasión y que el gobierno puede querer que la alimentación de la gente en ese momento sea mejor que la actual.

En tercer lugar, la distensión con EEUU puede ser la contraparte de una mayor agresividad con Corea del Sur, que además tendrá elecciones parlamentarias en abril y presidenciales en diciembre. Quizá no sea casualidad que, pocos días después del acuerdo con EEUU, Kim Jong-un visitara la “zona desmilitarizada” (DMZ) y, según la agencia oficial de noticias, dijera lo siguiente: “Si comienza la lucha, nuestro Ejército y nuestro pueblo conseguirán que el enemigo se ponga de rodillas para pedir, esta vez no una tregua, sino la rendición”. La mayor agresividad de Corea del Norte con su vecino meridional obedece también a su protesta por unas maniobras militares conjuntas estadounidenses-surcoreanas y por la aparición, en un cuartel del ejército surcoreano, de un póster con la frase “Golpeemos a Kim Jong-un hasta la muerte!”. El domingo 4 de marzo, 150.000 personas se reunieron en Pyongyang en una manifestación de protesta contra el “insulto” a su máximo dirigente. La mayor agresividad con Seúl puede ser también un intento de interferir en las campañas electorales de este año en Corea del Sur y de conseguir que la población surcoreana no refrende, en las urnas, la política de Lee Myung-bak respecto del Norte.

Una cuarta posibilidad es que Pyongyang pretenda simplemente repetir su comportamiento de los últimos años: ganar tiempo para fortalecer sus programas nucleares, obtener algo de ayuda de EEUU, obligar a Corea del Sur a reanudar su ayuda incondicional, congelada desde el acceso al poder en 2008 de la actual Administración conservadora. Algunas fuentes señalan que Washington y Pyongyang estaban a punto de anunciar un acuerdo similar durante el pasado mes de diciembre, pero que hubo que interrumpir el proceso a raíz del fallecimiento de Kim Jong-il. En otros términos, este acuerdo podría no ser una nueva iniciativa de Kim Jong-un sino la prolongación de la política de su padre.

### *Eventuales resultados: incumplimiento o paso adelante*

**E**l carácter parcial del acuerdo y el historial de dilaciones e incumplimientos de Corea del Norte pueden hacer que se repita esta vez lo que ya ha ocurrido en el pasado: Pyongyang puede

alegar cualquier motivo para dar marcha atrás, reanudar sus programas nucleares, expulsar a los inspectores y realizar una tercera prueba nuclear o varias pruebas de los misiles de largo alcance que tiene en desarrollo: el Taepodong 1, con un alcance de 3.000 km, y el Taepodong 2, con un alcance de 7.000 km. El segundo misil, de ser operativo, podría alcanzar Guam o Alaska.

Los antecedentes de Corea del Norte no son precisamente propicios. La declaración conjunta de 2005, que suponía la desnuclearización a cambio de asistencia energética y alimentaria, fue interpretada por Corea del Norte a su antojo, lo que, junto a las sanciones estadounidenses al banco BDA de Macao, condujeron finalmente a su incumplimiento y a la primera prueba nuclear (octubre de 2006).

Los acuerdos de 2007, los más ambiciosos y los que parecía que iban a resolver la crisis nuclear de manera definitiva, no fueron tampoco cumplidos por Pyongyang, que realizó una prueba de un misil de largo alcance en abril de 2009. Las sanciones consiguientes de la comunidad internacional llevaron a la expulsión de los inspectores del OIEA y a la retirada de los norcoreanos de las conversaciones a seis bandas. Además, en mayo de 2009 el país llevó a cabo su segunda prueba nuclear.

A mayor abundamiento, en el acuerdo de febrero de 2012, Corea del Norte se ha comprometido a cumplir su parte siempre que el diálogo sea “productivo”, lo que le da un amplio margen para desmarcarse, en su caso, de los compromisos adquiridos.

La otra posibilidad es que este acuerdo, quizá precisamente por su carácter parcial (por no pretender abarcar, de entrada, demasiadas cosas), sea un primer paso adelante de lo que podría constituir un gran éxito diplomático de EEUU. El presidente Obama ha dicho que se trata de un “acuerdo importante, aunque limitado”. La secretaria de Estado Hillary Clinton ha señalado que es un “paso modesto en la buena dirección”. En otras palabras, no cabe descartar la posibilidad de que Kim Jong-un y sus apoyos dentro del régimen sean sinceros y deseen imprimir un cambio en las relaciones de Corea del Norte primero con EEUU, luego con Corea del Sur y finalmente con el resto de la comunidad internacional.

El carácter parcial del acuerdo puede ser una ventaja. Además, los aspectos que no se han incluido en él podrían añadirse en una nueva ronda de conversaciones bilaterales EEUU-Corea del Norte o, si se reanudan, en las conversaciones a seis bandas. Sería de extrema importancia que ese foro multilateral volviese a funcionar, ya que se reunió por última vez a finales de 2008 y porque incluye a potencias que tienen mucho que aportar a la solución de la crisis (Rusia, por ejemplo, podría favorecer la construcción de un gasoducto desde Sajalín hasta la península coreana).

Por el momento, parece que el acuerdo se

desarrollará de manera bilateral. El día 6 de marzo se celebraron conversaciones en Beijing entre diplomáticos norcoreanos y Robert King, enviado especial de EEUU para asuntos de derechos humanos en Corea del Norte, con el fin de concretar detalles sobre la entrega de la ayuda alimentaria y, en particular, la forma en que esa asistencia acabe llegando a la población infantil y a otros grupos vulnerables.

### *Implicaciones*

**P**ara Corea del Norte, este acuerdo puede ser una forma de demostrar un cambio de actitud. Es posible que Kim Jong-un haya llegado a la conclusión de que la senda que había seguido su padre estaba conduciendo al país al desastre y de que resulta necesario resolver, de una vez por todas, la crisis nuclear mediante el diálogo, exigiendo, eso sí, todas las contrapartidas posibles (ayuda alimentaria y energética, garantías de seguridad, reconocimiento diplomático, integración en los organismos financieros internacionales, etc.). En otros términos, Kim Jong-un ha podido darse cuenta de que no necesita los programas nucleares para disuadir de un eventual ataque o invasión de EEUU, porque para eso ya tiene sus fuerzas convencionales (más de un millón de soldados, una fuerza de artillería que es la mayor del mundo, misiles Scud y NoDong, etc.). Pero también puede ocurrir que el actual líder de Corea del Norte esté siguiendo la táctica de su padre, esto es, una mezcla de voluntad de llegar a acuerdos con incumplimientos, chantajes y amenazas. Puede muy bien ocurrir que el acuerdo de febrero no sea más que un medio para obtener algo de ayuda alimentaria y así mejorar la dieta de la población en un año en el que se cumplen el 100º aniversario del nacimiento de Kim Il-sung y en el que el país debe ser una nación “fuerte y próspera”.

En el caso de EEUU, parece que Washington ha pasado de la “paciencia estratégica” (esperar a que las dificultades económicas de Corea del Norte le obliguen a negociar en serio) a una política de acercamiento e implicación. Tal cosa puede interpretarse como el resultado del deseo de la Administración Obama de mostrar un éxito importante en política exterior antes de las elecciones presidenciales de este año. De hecho, conviene recordar que el acuerdo reciente es el único acontecimiento positivo que se ha dado en las relaciones EEUU-Corea del Norte durante toda la Presidencia de Obama. Hay analistas que señalan que EEUU puede tener otro objetivo: reducir la influencia de China en Pyongyang, dando prioridad a las conversaciones bilaterales frente al foro a seis bandas. No obstante, muchos analistas sostienen que China en este caso persigue los mismos objetivos que EEUU: la desnuclearización y la estabilidad.

Finalmente, a Corea del Sur se le plantea un grave problema. Una vez en marcha la asistencia alimentaria

estadounidense, ¿qué pasará con la ayuda surcoreana que el actual presidente Lee Myung-bak interrumpió al llegar al poder en 2008? Es posible que Corea del Sur, que nunca tomará medidas para provocar el colapso del régimen (por el temor a una reunificación descontrolada y a la inevitable marea de refugiados), se vea obligada a reanudar esa

## Conclusión

---

**E**l acuerdo de febrero de 2012 entre EEUU y Corea del Norte, en virtud del cual se suspende buena parte del programa nuclear y se fija una moratoria de pruebas nucleares y de misiles de largo alcance a cambio de ayuda alimentaria y de garantías de seguridad, constituye el primer avance diplomático significativo desde 2007 en la complicada crisis iniciada hace ya casi 10 años.

Su carácter parcial, sin embargo, ha sido interpretado como precursor de un fracaso, aunque también, por su modestia, como garantía de éxito, frente a la excesiva ambición que seguramente mostraron los acuerdos de 2007.

Si el acuerdo es un exponente de un cambio de rumbo en la relación de Corea del Norte con la comunidad internacional, esto es, si Kim Jong-un ha decidido romper con la política tradicional de su padre, hay motivos para la esperanza. En cambio, si el acuerdo no es más que la prolongación de la estrategia de dilaciones, incumplimientos y amenazas que ha seguido Pyongyang en los últimos años, se impone el escepticismo.

A corto plazo será difícil saber cuál de los dos rumbos adoptará finalmente Corea del Norte. Habrá que esperar varios meses para saber a qué atenerse. Lo único seguro es que la nueva dirección de Corea del Norte (Kim Jong-un y sus aliados) no ha querido iniciar un rumbo novedoso e impredecible (una escalada de agresividad), como algunos analistas temían cuando llegó al poder tras la muerte de Kim Jong-il el pasado mes de diciembre.

**Pablo Bustelo**

*Investigador principal, Asia-Pacífico,  
Real Instituto Elcano*

Conviene recordar que el acuerdo reciente es el único acontecimiento positivo que se ha dado en las relaciones EEUU-Corea del Norte durante toda la Presidencia de Obama

Puede muy bien ocurrir que el acuerdo de febrero no sea más que un medio para obtener algo de ayuda alimentaria y así mejorar la dieta de la población en un año en el que se cumplen el 100º aniversario del nacimiento de Kim Il-sung y en el que el país debe ser una nación “fuerte y próspera”

---

# Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía

*El gobierno español ha planteado desde 2012 ciertos cambios en la estructura y niveles de cooperación articulados desde 2004 para el tratamiento de la cuestión de Gibraltar; estructuras que han permitido ofrecer un peculiarísimo marco de cooperación transfronteriza en el marco de un contencioso histórico.*

**Alejandro del Valle Gálvez**

---

## Tema

El modelo del Foro trilateral de Dialogo sobre Gibraltar, desarrollado desde 2004, se encuentra en cuestión tras los cambios producidos en 2011 en los gobiernos participantes, y los nuevos enfoques y perspectivas de España sobre esta estrategia y marco de cooperación.

## Resumen

El gobierno español ha planteado desde 2012 ciertos cambios en la estructura y niveles de cooperación articulados desde 2004 para el tratamiento de la cuestión de Gibraltar (Proceso de Bruselas, Foro tripartito y Comisión Mixta de Cooperación local con el Campo de Gibraltar), estructuras que han permitido ofrecer un peculiarísimo marco de cooperación transfronteriza en el marco de un contencioso histórico. Los cambios de enfoque y estrategias de negociación pueden aprovecharse para salvaguardar la estructura de cooperación transfronteriza del Foro, y plantear al mismo tiempo nuevas hipótesis de negociación de soberanía.

---

## Análisis

Durante 2011 cambiaron tras elecciones los gobiernos del Reino Unido, de España y de Gibraltar, con el resultado de que parecen haberse modificado las posiciones sobre el Foro de Diálogo sobre Gibraltar iniciado en 2004 y sobre la negociación hispano-británica que por mandato de Naciones Unidas debe desarrollarse para conseguir la descolonización de Gibraltar, con el objetivo de su reintegración a la soberanía española. Cabe plantearse si realmente estos cambios están llevando a nuevas estrategias para solucionar la controversia histórica.

Entre las complejas problemáticas que plantea la cuestión de Gibraltar, existe una vertiente de cooperación transfronteriza y otra de negociación de las cuestiones de soberanía. Ambas han tenido, directa o indirectamente, una peculiar proyección en el Foro de Dialogo sobre Gibraltar instaurado en 2004. Ahora que está en cuestión el mantenimiento y composición del Foro, conviene precisar el tipo de acuerdos que han dado origen y soporte a esta estructura de negociación y cooperación.

### *La cuestión de Gibraltar, marco relacional y de adopción de acuerdos*

Desde que en 1964 Naciones Unidas entendiera que este territorio pendiente de descolonización debía hacerlo por la vía de la negociación bilateral entre el Reino Unido y España, teniendo en cuenta los intereses de los habitantes o población de Gibraltar, diversas negociaciones tuvieron lugar durante la España franquista, desembocando en el cierre de la Verja en 1969. La España democrática impulsó estas negociaciones bilaterales en lo que se conoce como Declaración de Lisboa de 1980 y la Declaración (o Proceso) de Bruselas de 1984.

Siendo obligatorio el marco de negociación bilateral, y desechada la otra posibilidad de la vía jurisdiccional, España y el Reino Unido han negociado y alcanzado ciertos acuerdos, y también a tres bandas con Gibraltar, pero nunca se ha acudido a la fórmula de los Tratados Internacionales para plasmar los acuerdos. En todos los casos se ha acudido a la vía de lo que se conoce en Derecho Internacional como acuerdos no normativos, *non-binding o gentlemen's agreements*, que encajan en la problemática categoría de Derecho Internacional del *soft law*.

En realidad, todos los gobiernos de la España democrática han vehiculado a través de este tipo de Actos los acuerdos a los que se ha llegado con el Reino Unido (por ejemplo, la misma Declaración de Bruselas auspiciada por Fernando Morán <sup>1</sup>, el acuerdo sobre el aeropuerto de 1987 firmado por Francisco Fernández Ordóñez <sup>2</sup> y el acuerdo sobre

---

<sup>1</sup> Declaración de Bruselas del 27/XI/1984,

<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Publicacionesnoperiodicas/Documents/018-Declaración%20Bruselas%2027-11-1984%20.doc>.

<sup>2</sup> Declaración conjunta sobre el aeropuerto de Gibraltar, del 2/XII/1987,

<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Publicacionesnoperiodicas/Documents/022-DECLARACION%20CONJUNTA%20SOBRE%20EL%20AEROPUERTO%20DE%20GIBRALTAR%202-12-1987.doc>.

pesca firmado por Abel Matutes).<sup>3</sup> La posición constante de España, por tanto, parece ser la de que el tratamiento de las cuestiones sobre Gibraltar se hace utilizando este tipo de acuerdos no normativos, y así se ha informado en Cortes<sup>4</sup> y tomado conocimiento de los acuerdos el Consejo de Ministros, con especificación de su naturaleza jurídica.<sup>5</sup> Este formato tiene su lógica al utilizarse para los acuerdos relativos a Gibraltar, aunque tiene el riesgo de su fragilidad al no conllevar un soporte de responsabilidad, derechos y obligaciones del Derecho Internacional que solo conceden los Tratados Internacionales. En cualquier caso, es el marco normativo que España ha elegido para llevar a cabo tanto la cooperación transfronteriza como para negociar las cuestiones de soberanía en un plano bilateral.

### Foro tripartito de Dialogo sobre Gibraltar y Proceso de Bruselas

Precisamente, el Foro tripartito, en puridad el “Foro de Diálogo sobre Gibraltar”, ha sido una estructura puesta en pie con este tipo de acuerdos no normativos, y que a su vez ha producido y permite dar cauce a nuevos acuerdos no normativos para el tratamiento de las diversas cuestiones relativas a Gibraltar.

El Foro de Diálogo fue erigido bilateralmente por el Reino Unido y España en octubre de 2004 mediante un Comunicado Conjunto y posteriormente confirmado con otro Comunicado Reino Unido-España-Gibraltar, en el que se identifica el Foro como una instancia separada del Proceso de Bruselas (diciembre de 2004).<sup>6</sup> Se trata de una estrategia nueva de diálogo y de negociación sobre temas de cooperación local. En realidad, con el Foro se formalizó y normalizó la cooperación transfronteriza con Gibraltar, una nueva puerta no explorada de cooperación que logró articular un especialísimo modelo de cooperación transfronteriza para el caso de Gibraltar, al no poder acudir a los formatos de cooperación transfronteriza territorial que España tiene con Francia y con Portugal erigidos a través de Tratados internacionales.<sup>7</sup>

La expresa intención, la idea esencial, fue la de aparcar las cuestiones de soberanía para articular una cooperación efectiva que ayudara a resolver problemas prácticos: esencialmente, negociar orillando y salvaguardando las posiciones de las partes sobre la soberanía. En suma, se trataba de dar cauce a la resolución de los problemas prácticos de convivencia y al mismo tiempo potenciar la estrategia española de

recuperar la soberanía facilitando con el transcurso del tiempo un cambio de la población gibraltareña en su predisposición y sentimientos hacia España.

El Foro, tal y como fue concebido en octubre de 2004 por los dos gobiernos, preveía en realidad dos escalones en su estructura: el Foro tripartito, con participación del gobierno de Gibraltar; y, además, la Comisión Mixta Gobierno de Gibraltar-Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar (entidad integrada por los siete municipios de la comarca –Algeciras, La Línea, San Roque, Los Barrios, Tarifa, Jimena y Castellar–), en la que se integró en 2007 la Junta de Andalucía.

Como el Comunicado Conjunto de 2004 reconocía establecer el Foro como una instancia separada del Proceso de Bruselas, en realidad la estrategia española consiguió a partir de 2004 vehicular el tratamiento de la cuestión de Gibraltar en tres escalones o niveles:<sup>8</sup> (1) el superior escalón de la negociación bilateral (Proceso de Bruselas) para llevar a cabo la negociación directa sobre las cuestiones de soberanía; (2) el Foro Tripartito; y (3) la Comisión Mixta Gobierno de Gibraltar-Mancomunidad de Municipios, siendo los dos últimos los escalones previstos para la cooperación transfronteriza.

El primer nivel en la práctica no ha funcionado, ya que desde el referéndum de 2002 organizado por Gibraltar, España y el Reino Unido no se han reunido en este marco. España intentó formalmente en 2006 ponerlo en marcha, sin éxito, debido a la oposición de Gibraltar a la existencia misma de este formato.

En cambio, el segundo nivel, el Foro en sí mismo, ha dado lugar a ingentes acuerdos, entre los que destacan los Acuerdos de 2006 sobre verja, telefonía, pensiones y aeropuerto, entre otros asuntos. Estos acuerdos han dado también importantes e inmediatos resultados prácticos, desde el pago de las pensiones a los trabajadores españoles afectados por el cierre de la Verja y el uso del aeropuerto de Gibraltar y sus conexiones aéreas hasta la apertura del Instituto Cervantes, que tuvo lugar en 2010.<sup>9</sup> El cambio de estrategia con la creación del Foro tripartito de 2004 tuvo su culmen con la adopción de los acuerdos de julio de 2009, que establecieron una detalladísima hoja de ruta de negociaciones, procedimientos, mecanismos y acuerdos futuros sobre una gran variedad de temas: medioambientales, incidentes contaminantes, servicios financieros y fiscalidad, cooperación judicial, aduanera y policial, educación, comunicaciones marítimas y de seguridad y visados.

<sup>3</sup> El Acuerdo de Pesca del 3/XI/1998 puede verse en <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk./pa/cm199899/cmselect/cmcaff/366/9042004.htm>.

<sup>4</sup> BOCG nº 112 del 24/X/1985, p. 7068, sobre la Declaración de Bruselas del 27/XI/1984.

<sup>5</sup> Acuerdo del 22/XII/2006 del Consejo de Ministros, respecto a los acuerdos del Foro de Dialogo de 18/IX/2006, [http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/\\_2006/refc20061222.htm#Gibraltar](http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/_2006/refc20061222.htm#Gibraltar).

<sup>6</sup> Los documentos seleccionados por el MAEC para el tema de Gibraltar pueden verse en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Publicacionesnoperiodicas/Paginas/cuestionGibraltar2008.aspx>.

<sup>7</sup> Con Portugal el Tratado de Valencia del 3/X/2002 (BOE nº 219 del 12/IX/2003) y con Francia el Tratado de Bayona del 10/III/1995 (BOE nº 59 del 10/III/1997).

<sup>8</sup> Véase Alejandro del Valle Gálvez (2006), “Los acuerdos del Foro de Dialogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización”, ARI nº 107/2006, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari+107-2006](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+107-2006).

<sup>9</sup> Véase <http://gibraltar.cervantes.es/en/default.shtm>.

Sin embargo, el Foro se paralizó a partir de octubre de 2010 con el surgimiento de los problemas de delimitación de aguas y de numerosos incidentes entre la Guardia Civil, la Armada española, la *Royal Gibraltar Police* y la *Royal Navy*, conjuntamente con la cuestión del solapamiento de los Lugares de Interés Comunitario (LIC), que llevó a recursos ante el Tribunal de Justicia de la UE.<sup>10</sup> El ministro principal de Gibraltar, Peter Caruana, anunció la suspensión de las reuniones del Foro por los incidentes en la Bahía<sup>11</sup> y Trinidad Jiménez, ministra de Asuntos Exteriores desde octubre de 2010, ya no convocó al Foro, expresamente por el tema de las aguas y las reclamaciones sobre las mismas de Gibraltar.

El tercer nivel, la cooperación entre el gobierno de Gibraltar y la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, ha tenido una vida de sobresaltos: pese a las reuniones mantenidas al principio, que detectaron numerosas cuestiones de interés transfronterizo local, se estancó debido primero a problemas competenciales con la Junta de Andalucía –que hasta 2007 no se incorporó a los trabajos– y después por la progresiva absorción de temas (transporte, comunicaciones, emergencias, educación y sanidad) para su tratamiento en el escalón superior del Foro. Aunque se intentó revitalizarlo en marzo de 2011 para desbloquear ciertos temas, no ha dado resultados importantes.

### Ventajas y límites de la cooperación con Gibraltar y el Reino Unido

Desde luego, el Foro ha permitido institucionalizar o normalizar la necesaria cooperación transfronteriza con Gibraltar, que carecía de formato específico. Como ventajas añadidas de la estructura del Foro tripartito, cabe señalar el poder debatir temas variados vinculados a la cuestión de Gibraltar, ya que al tener una estructura permanente se facilita el diálogo y planteamiento de problemáticas bajo un techo con reglas predefinidas. Esto ha sucedido con diversos aspectos: la visita de submarinos de propulsión y carga nucleares a la base británica fue planteada en la reunión del Foro en Calviá;<sup>12</sup> los problemas e incidentes hispano-británicos con las prospecciones de la empresa cazatesoros Odyssey en busca del *HMS Sussex* se trataron en la reunión del Foro de Castellar;<sup>13</sup> y el asunto

del *New Flame* en la reunión ministerial de Londres.<sup>14</sup> El Foro, además, ha permitido el seguimiento por España de la negociación y adopción de la nueva Constitución gibraltareña de 2006; en este aspecto merece destacarse las seguridades ofrecidas por el Reino Unido y en particular su reconocimiento de la vigencia del Tratado de Utrecht y de los derechos de España sobre Gibraltar (la independencia de Gibraltar no es una opción sin el consentimiento de España).

La estrategia de la estructura y acuerdo del Foro tuvo la novedad más llamativa en la interlocución directa con Gibraltar, reconocida como delegación con voz separada. En efecto, no es original la utilización del *soft law* como medio jurídico utilizado para plasmar acuerdos, pero sí el abrir formalmente un diálogo a tres bandas con Gibraltar y reconocer, por tanto, su estatuto de interlocutor directo con España (aunque los acuerdos no tengan repercusión sobre la soberanía y la jurisdicción y Gibraltar reconozca que las referencias a la soberanía sean bilaterales al Reino Unido y España).<sup>15</sup> Si bien jurídicamente no se trata del reconocimiento de un sujeto jurídico de Derecho Internacional, políticamente ha sido considerado algo inaceptable por el Partido Popular en la oposición (y desde diciembre de 2011 en el gobierno).

Por otra parte, el desarrollo de los trabajos del Foro ha demostrado la dificultad de deslindar a medio y largo plazo en ciertas temáticas los aspectos de simple cooperación transfronteriza de aquellos directamente vinculados a cuestiones de soberanía, de pura negociación y acuerdo interestatal. Así, hemos comprobado la facilidad con que la negociación de ciertos temas se topa con cuestiones de principio y soberanía que bloquean cualquier acuerdo (el tema de las aguas, la cooperación policial y la protección del medio ambiente). Desde luego, los acuerdos y estructura del Foro están plagados de cláusulas de salvaguardia de las respectivas posiciones y de fórmulas para continuar la cooperación pese a los problemas de soberanía (por ejemplo, la no afectación de soberanía, jurisdicción y control de aguas por los LIC respecto al asunto pendiente ante el TJUE de Luxemburgo, en los acuerdos de julio de 2009);<sup>16</sup> el Foro, además, ha tratado según qué temas en reuniones políticas o técnicas, para facilitar los acuerdos.<sup>17</sup>

Este rodaje de diseccionar las cuestiones interestatales de las locales en los temas de cooperación transfronteriza es muy importante; cuestión diferente que ha podido ralentizar o bloquear la adopción de acuerdos, y que ya es un problema de política negociadora, es la de permitir o no acuerdos separados e individuales por temáticas, o por bloques de

<sup>10</sup> Autos del Tribunal General (Sala Séptima) del 24/V/2011, Reino Unido contra Comisión Europea, T-115/10, y Gobierno de Gibraltar contra Comisión, T-176/09; recursos de casación interpuestos el 1 y 8/VIII/2011 ante el TJUE por el Gobierno de Gibraltar (C-407/11 P) y por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra el fallo del Tribunal General, C-416/11 P.

<sup>11</sup> Véase <http://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2010/256-2010.pdf>.

<sup>12</sup> Comunicado MAEC nº 9681 del 11/X/2005.

<sup>13</sup> Comunicado MAEC 58-2007 del 6/XI/2007.

<sup>14</sup> Comunicado MAEC 44-2008 del 2/VII/2008, p. 6.

<sup>15</sup> Comunicado de la Reunión Ministerial del Foro, Córdoba, 18/IX/2006, p. 3.

<sup>16</sup> Comunicado MAEC 51-2009 de 21.07.2009

<sup>17</sup> Comunicado MAEC 77-2010 de 21.10.2010

temas, hasta que no haya acuerdos sobre todos los que componen el bloque: esta parece haber sido la posición española durante las últimas fases negociadoras del Foro. Junto a ello, hay cuestiones de pura delimitación competencial, como ha sido el del tratamiento de ciertos temas por Gibraltar, la Mancomunidad y la Junta de Andalucía en el marco del tercer nivel de la Comisión Mixta, y su elevación al escalón del Foro tripartito. Estos inconvenientes de naturaleza política y competencial son los que han ralentizado y bloqueado desde 2010 la prosecución de la negociación y cooperación entre las partes.

Pero, en particular, la cuestión de la cooperación en las aguas parece haber sido el aspecto con componentes de soberanía que ha envenenado toda la estructura de cooperación del Foro y directamente provocado la suspensión de las reuniones. Se trata de la afloración, ya con claridad a partir de 2009 y 2010, de la controversia sobre la jurisdicción y soberanía de las aguas en torno al Peñón, con motivos de los incidentes de jurisdicción sobre estas aguas, y la reclamación por Gibraltar de la existencia de las *British Gibraltar Territorial Waters*; es sabido que el Reino Unido delimitó unilateralmente las aguas del Peñón (1,5 millas en la zona de poniente y 3 millas de mar territorial en la zona de levante y también en la zona sur), pero desde 2011 Gibraltar ha adoptado normativa interna delimitando estas *British Gibraltar Territorial Waters*.<sup>18</sup>

En última instancia, el problema de la cooperación estable con Gibraltar y el Reino Unido (aparte de las cuestiones de territorio y frontera íntimamente vinculadas a sentimientos) es que la cuestión de Gibraltar encierra un complejísimo dédalo de controversias históricas, nuevas y potenciales, donde anidan problemáticas competenciales y de Derecho Internacional de gran calado, y en las que resulta especialmente difícil diseccionar los temas de cooperación transfronteriza local de aquellos con implicaciones de principio sobre la soberanía. Y los acuerdos no normativos tienen límites claros ante la falta de voluntad política y de desajuste de intereses mutuos, lo que demuestra su fragilidad, especialmente ante la afectación de los intereses esenciales de una de las partes. Además, la cuestión de Gibraltar se ve afectada por los movimientos de Gibraltar y el Reino Unido en el ámbito de Naciones Unidas para obtener la salida de la lista de territorios por descolonizar, por haberse efectuado según ambos la autodeterminación con la Constitución y referendo de aprobación de 2006, lo que España y Naciones Unidas han venido rechazando hasta ahora.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la cooperación transfronteriza local con Gibraltar cumple una doble función para España: por una parte, resolver problemas cotidianos de poblaciones que conviven en el mismo entorno a uno y otro lado de la Verja; pero también, por otra, la cooperación transfronteriza es necesaria en la estrategia que tiene como objetivo la recuperación final de la soberanía. Por tanto, mantener una estructura compartida transfronteriza de negociación parece seguir sirviendo a los intereses españoles a corto o medio plazo (no ahogar sino aumentar la cooperación local), pero también a largo plazo (acentuar los aspectos españoles en la identidad gibraltareña, facilitar la recuperación de la soberanía).

### El nuevo planteamiento de España a partir de 2012

El gobierno español, principalmente a través de su ministro de Asuntos Exteriores, ha expuesto con claridad la nueva estrategia hacia Gibraltar en declaraciones y cartas enviadas al primer ministro David Cameron en enero y febrero de 2012. En esencia, el planteamiento español desde 2012

Entre las complejas problemáticas que plantea la cuestión de Gibraltar, existe una vertiente de cooperación transfronteriza y otra de negociación de las cuestiones de soberanía

<sup>18</sup> La delimitación de las aguas gibraltareñas se precisó el 10 de febrero de 2011 en una enmienda, con el nombre de *Interpretation and General Clauses Act* conocida como *Nature Protection Act 1991 (Amendment) Regulations 2011* Publicación oficial en *Gibraltar Gazette*, 10th February 2011, *Legal Notice* nº 12 de 2011. También en 2009 amplió funcionalmente el concepto de "Puerto de Gibraltar", que comprende ahora las aguas de levante o este del Peñón.

El Foro se paralizó a partir de octubre de 2010 con el surgimiento de los problemas de delimitación de aguas y de numerosos incidentes entre la Guardia Civil, la Armada española, la Royal Gibraltar Police y la Royal Navy, conjuntamente con la cuestión del solapamiento de los Lugares de Interés Comunitario, que llevó a recursos ante el Tribunal de Justicia de la UE

pretende suprimir la interlocución y negociación a tres bandas con Gibraltar y reactivar el Proceso de Bruselas, dialogando directamente con el Reino Unido. Se alegó en la comparecencia del ministro José Manuel García-Margallo ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, el 22 de febrero de 2012,<sup>19</sup> la necesidad de que el Foro trilateral cambiara de formato, pasando a un Foro cuatripartito, con “dos banderas y cuatro voces”, que incluyera a las autoridades del Campo de Gibraltar, y también que existía una carta de Jack Straw al ministro Miguel Ángel Moratinos no respondida que condicionaba las negociaciones bilaterales por Gibraltar.<sup>20</sup>

En la práctica, el nuevo gobierno español parece querer modificar la estructura erigida de negociación y diálogo con Gibraltar, muy especialmente recomponiendo el escalón intermedio del Foro tripartito, pasando de tres a cuatro participantes (España y Mancomunidad de Municipios del Campo junto con Gibraltar y el Reino Unido), si bien también hay declaraciones posteriores del ministro de Asuntos Exteriores favorables a que el Foro acoja también como participante a la Junta de Andalucía. De esta forma, se quiere eliminar la interlocución a tres bandas España-Reino Unido-Gibraltar y potenciar el escalón superior bilateral como único válido para negociar las cuestiones de soberanía. Aunque no constan declaraciones relativas al escalón inferior de la Comisión Mixta, en el que participan actualmente el gobierno de Gibraltar, la Mancomunidad del Campo de Gibraltar y la Junta de Andalucía, parece evidente que esta instancia no tendrá razón de ser en la nueva estructura planteada por España.

La reacción del Reino Unido ha sido la de manifestar que no llevará a cabo una negociación bilateral con la que Gibraltar no estuviera conforme. En esta posición no hay novedades, pues es el mismo argumento que se alega desde la Constitución de 1969; sin embargo, es posible que el compromiso británico después del referendo de 2002 sea más expreso y estrecho. Por su parte, el gobierno de Gibraltar ha considerado –al igual que ya lo hiciera el anterior de Peter Caruana desde la instauración del Foro– que no acepta el formato del Proceso de Bruselas, al que considera “muerto y enterrado”<sup>21</sup>. Desde luego, España y el Reino Unido están obligados –tanto por Naciones Unidas como bilateralmente– a llegar a una solución definitiva en el marco de los principios y normas de Naciones Unidas. Pero los instrumentos articulados a iniciativa española para la cooperación y negociación, el Foro y el Proceso de Bruselas, parecen actualmente en fase de reconsideración, ya que Gibraltar niega el marco bilateral de Bruselas y el Reino Unido se escuda en la previa consulta a Gibraltar, con lo que en la práctica el Reino Unido con su interpretación de la Declaración de 1984 no permite recomenzar las negociaciones de soberanía incondicionalmente.

<sup>19</sup> Véase:

<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Declaracionesydiscursos/Paginas/comparenciaministro20120222.aspx>.

<sup>20</sup> Véase <http://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2010/256-2010.pdf>.

<sup>20</sup> Probablemente se refería a la Carta del 31/III/2006 que señala que “HMG would not enter into a process of sovereignty negotiations with which Gibraltar was not content”

([http://www.panorama.gi/localnews/headlines.php?action=view\\_article&article=850](http://www.panorama.gi/localnews/headlines.php?action=view_article&article=850)), respondiendo a una correspondencia anterior de Moratinos y Straw consistente en dos cartas del 28/III/2006 (<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Publicacionesnoperiodicas/Documents/041-Carta%20MAEC%20a%20Straw%20s-Decreto%20Constitucional.pdf>).

<sup>21</sup> Nota de Prensa 126/2012 del 22/II/2012,

<http://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2012/126-2012.pdf>.

Respecto a la nueva propuesta española de recomponer el Foro, no parece que el Reino Unido y Gibraltar estén dispuestos a dar a la Mancomunidad del Campo el estatuto de cuarta parte como delegación separada, sino más bien el admitir su presencia como integrante de la delegación española, según han manifestado en febrero de 2012.

Hay que resaltar que España en su nueva política desde 2012 no rechaza la negociación o interlocución directa con Gibraltar, que expresamente considera aceptable en un Foro “cuatripartito” (2+2), con diferentes categorías entre las cuatro partes. Lo que no parece viable ahora es un formato de negociación a tres en pie de igualdad ni siquiera para cuestiones transfronterizas locales; y, aparte, tampoco que ciertas temáticas “de soberanía” puedan condicionarse por Gibraltar en su relación con el Reino Unido de cara a la negociación de éste con España. Probablemente la nueva posición española viene motivada –aparte del simbolismo político– por la dificultad de tratar trilateralmente ciertos temas que poseen, al mismo tiempo, dimensiones transfronterizas de cooperación local y de dimensión interestatal por su conexión con controversias de soberanía.

En cualquier caso, España no parece rechazar de plano la existencia y finalidad de cooperación del Foro de Dialogo, ni tampoco el tratar de ciertos temas transfronterizos locales directamente en interlocución con Gibraltar, siempre que haya cuatro partes en el Foro.

Pese a la confusión de niveles de cooperación transfronteriza y de cuestiones de soberanía que ofrecen ciertos temas, puede ser muy interesante el intento de España de separar ambos ámbitos en la negociación y búsqueda de solución de problemas. Pero aún no se conoce el planteamiento detallado español que va a proponerse al Reino Unido y Gibraltar para lograr esta finalidad y que, en principio, parece diferente de las técnicas y procedimientos seguidos para este fin en el Foro tripartito.

## Conclusión

Es difícil abstraerse del fortísimo simbolismo y la carga política y sentimental que conlleva Gibraltar a la hora de plantear con claridad los elementos esenciales de la cuestión gibraltareña. Hay, sin embargo, algunas ideas que pueden considerarse en este contexto de una controversia plurisecular.

En primer lugar, el Foro, más que un acuerdo aislado, es una estructura informal pero permanente de cooperación transfronteriza de especialísimas características, adaptadas al caso gibraltareño. Ha dado resultados y demostrado capacidad para resolver problemas prácticos en beneficio de

las poblaciones de la Bahía de Algeciras, incluso convertirse en sede de negociación e influencia en temas colaterales o conexos. El gobierno español a partir de 2012 parece querer reformarlo en su composición de Foro tripartito, incluyendo a la Mancomunidad del Campo, pero no suprimirlo, sino más bien reorientar y reformular su estructura de manera que se elimine la interlocución directa con Gibraltar y la negociación a tres. El gobierno no ha propuesto reformas en el órgano inferior de la Comisión Mixta, en el que ya participa la Junta de Andalucía –entidad que por razones al menos competenciales debe integrarse en algún escalón de la estructura del Foro–. En suma, una vez encontrada una fórmula de cooperación transfronteriza útil, a España no parece interesarle desbaratar o liquidar totalmente esta estrategia, al menos en este ámbito de cooperación local transfronteriza. Además, una estructura de este tipo sirve a largo plazo a los intereses de España, mientras nuestro país mantenga en su estrategia el componente de “convencimiento” y convivencia normalizada con la población de Gibraltar.

En segundo lugar, la cuestión de la interlocución directa con Gibraltar es de altísimo voltaje político y ha sido la espoleta simbólica que ha motivado el reposicionamiento de España. Desde luego, Gibraltar pretende un estatuto internacional independiente, que le garantice la no absorción por España, y su consulta ante cualquier cambio. Y sea por la necesidad de autodeterminación interna democrática, sea por las obligaciones asumidas por el Reino Unido con Gibraltar, o sea por las Resoluciones de Naciones Unidas (que prevén escuchar “los intereses y aspiraciones de Gibraltar”, lo que vincula al Reino Unido pero también a España), la “consulta” (se entienda como se quiera este término) a Gibraltar es, de hecho, uno de los intereses principales a tener en cuenta, por razones políticas y legales, pero también prácticas: los acuerdos hispano-británicos del aeropuerto de 1987, de pesca de 1998, y de co-soberanía de 2002 no se implementaron o prosperaron por la no aceptación de Gibraltar. Con el respaldo británico, las aspiraciones gibraltareñas de autodeterminación existen –aunque no les asista la legalidad internacional– y de no haber surgido la interlocución formal directa de Gibraltar en el marco del Foro se habría manifestado en la práctica o formalmente en cualquier otra estrategia o actuación, como nos muestra la secuencia histórica de las iniciativas españolas. Pero España puede encontrar modos de acomodo y aceptación de este interés en el marco negociador hispano-británico, sin que suponga un reconocimiento de subjetividad internacional ni condicionamiento de las negociaciones bilaterales por Gibraltar. En el planteamiento actual de España, este modo es el de consultar ex post a Gibraltar sobre el resultado de la negociación sobre soberanía con el Reino Unido.<sup>22</sup> De

<sup>22</sup> Declaración del ministro García-Margallo ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, 22/II/2012.

todas formas, la interlocución directa con Gibraltar parece admitida en un marco de Foro cuatripartito para cuestiones de cooperación local. Y ya sea directo o indirecto el trato con Gibraltar, contar de alguna forma con su población se inscribe en la lógica de medio y fin de la estrategia española –que puede cambiarse también– de ósmosis, de vencer las resistencias de Gibraltar para recuperar la soberanía.

En tercer lugar, en la negociación sobre las cuestiones de soberanía, los británicos y los gibraltareños tienen intereses diferentes (en el caso británico, hay que destacar las bases militares y de inteligencia, tesoros de valor incalculable; en el gibraltareño, poder decidir su futuro), pero coincidentes frente a España, por lo que se reenvían y parapetan mutuamente en una alianza simbiótica de intereses muy sólida y resistente frente a los tradicionales planteamientos frontales de España de reintegración directa de Gibraltar a su soberanía, que es el irrenunciable objetivo estratégico y el interés esencial español. Pero la práctica nos demuestra que España puede sacrificar posiciones históricas en aras de obtener su interés esencial de recuperar la soberanía: durante las negociaciones de 2001-2002, España se planteó incluso renunciar a la plena españolidad del no cedido istmo y reconvertirlo en territorio co-soberano hispano-británico. Este precedente demuestra que España, en su negociación con el Reino Unido, podría considerar imaginativamente otras fórmulas de recuperación final de la soberanía con modulaciones de formas, procedimientos y contenidos que de algún modo tengan en cuenta los tres intereses esenciales del Reino Unido, Gibraltar y España, lo que podría entreabrir la puerta a hipótesis verdaderamente viables de solución de esta histórica controversia hispano-británica.

España y el Reino Unido están obligados –tanto por Naciones Unidas como bilateralmente– a negociar y llegar a una solución definitiva del problema de Gibraltar, y todas las partes tienen interés real en encontrar una fórmula de solución definitiva de la controversia y de los incesantes problemas que conlleva. Sin embargo, es España la más interesada en realizar propuestas concretas de solución, respecto a las cuales debe mantener consenso nacional y continuidad en su estrategia, ya que el tiempo transcurre en contra de sus intereses y a favor del *statu quo* británico y del ascenso protagónico internacional de Gibraltar.

**Alejandro del Valle Gálvez**

*Catedrático de Derecho Internacional Público,  
Universidad de Cádiz*



## **Anuario Iberoamericano 2012**

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

2012  
 Sexta edición de este Anuario con los datos, estadísticas y análisis más recientes sobre la actualidad latinoamericana. Incluye prólogo de Mariano Rajoy.

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

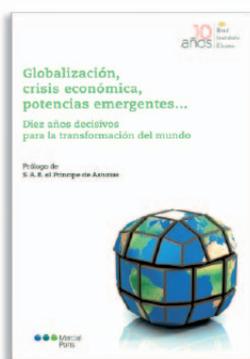


## **El discreto encanto de la cultura. Nuevas estrategias para la proyección exterior de la cultura: un enfoque práctico**

*Publicado por: Real Instituto Elcano y Ariel (serie Arte y Patrimonio)*  
 Editores: Elvira Marco y Jaime Otero

2012  
 Explora nuevos modelos para la proyección cultural exterior a través de sus principales protagonistas: los actores públicos, las empresas y la sociedad civil. Cada capítulo, escrito por alguno de los más activos profesionales españoles e internacionales, va acompañado de un estudio de caso.

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



## **Globalización, crisis económica, potencias emergentes...Diez años decisivos para la transformación del mundo**

*Publicado por: Real Instituto Elcano y Marcial Pons*  
 2012

Los diez años transcurridos desde el nacimiento del Real Instituto Elcano en 2001 han visto una notable transformación del mundo a cuyo estudio y comprensión se dedica. Este volumen recoge las aportaciones de las destacadas personalidades que participaron en la conmemoración del décimo aniversario del Instituto, junto a las reflexiones de los investigadores de la casa sobre la evolución de sus temas de estudio y análisis a lo largo de esta década. Incluye prólogo de S.A.R el Príncipe de Asturias, Presidente de Honor del Real Instituto Elcano, y presentación de Gustavo Suárez Pertierra.

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



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

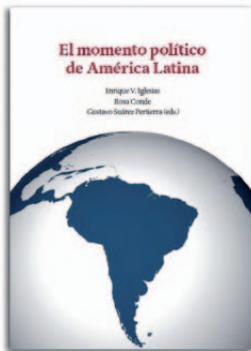
*Coordinadora: Iliana Olivé*

*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)

## **Documentos de trabajo**

Publicados en marzo

### **Inversión local, cooperación financiera y desarrollo: reflexiones sobre el FONPRODE**

*Iliana Olivié, Aitor Pérez y Carlos M. Macías*

DT 4/2012 - 13/03/2012

**Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía***Alejandro del Valle Gálvez*

ARI 21/2012- 23/03/2012

**Seguridad y enfoque integral***Fernando Lista*

ARI 20/2012- 22/03/2012

**Durban (COP17): resucitando el Protocolo de Kioto y retrasando la acción global hasta 2020 (ARI)***Lara Lázaro-Touza*

ARI 19/2012- 15/03/2012

**Estrategias contra el terrorismo y resiliencia de las sociedades abiertas: ¿en qué es un ejemplo Canadá?***Fernando Reinas*

ARI 18/2012 - 14/03/2012

**El acuerdo entre EEUU y Corea del Norte de febrero de 2012: ¿más de lo mismo o nueva oportunidad?***Pablo Bustelo*

ARI 17/2012 - 08/03/2012

**Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro***Carlos Closa*

ARI 15/2012 - 07/03/2012

**Siria: la lenta marcha hacia la guerra civil***Félix Arteaga*

ARI 14/2012 - 06/03/2012

**Novedades en inglés****Whither Cooperation Policy?***Katya Cascante, Rafael Domínguez, José María Larrú, Iliana Olivie, Javier Sota & Sergio Tezanos Vázquez*

ARI 16/2012 - 07/03/2012

**Challenges for the Financial Systems and the Monetary Policy Regimes in Southern Mediterranean Countries After the Crisis***Pilar L'Hotellerie-Fallois, Luis Orgaz & Pedro del Río*

ARI 13/2012 - 05/03/2012

## Materiales de interés

**Consejo Europeo - Conclusiones del Consejo**

Conclusiones del Consejo Europeo, celebrado los días 1 y 2 de marzo de 2012, en el que se deliberó sobre la aplicación de la estrategia económica de la UE.

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

**Eurogrupo - Terms of Reference on Spain**

Comunicado del eurogrupo (ministros de Finanzas de la zona euro) sobre el déficit español tras su reunión del 12 de marzo de 2012.

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

**FAO - Anuario estadístico de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura 2012**

Publicación de referencia en materia de datos estadísticos sobre alimentación y agricultura, ofrece una visión de las tendencias y las cuestiones económicas, ambientales y sociales a través de cuatro grandes categorías temáticas: el estado de la base de recursos agrícolas; las dimensiones del hambre; alimentar al mundo; y la sostenibilidad.

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

**ICC - Case The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo. Summary of the "Judgment pursuant to Article 74 of the Statute"**

Sentencia emitida por la Corte Penal Internacional que declaró el 14 de marzo de 2012 culpable de "crímenes de guerra" al antiguo dirigente armado Thomas Lubanga Dyilo en relación con el reclutamiento de niños soldados en la región de Ituri -en el noreste de la República Democrática del Congo- entre el 1 de septiembre de 2002 y el 13 de agosto de 2003. La sentencia fue adoptada por unanimidad y es la primera en los diez años de existencia del TPI.

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

**PRC - Faith on the Move. The Religious Affiliation of International Migrants**

Casi la mitad de los 214 millones de inmigrantes que hay en todo el mundo son cristianos (106 millones), según este estudio realizado por la organización estadounidense Pew Research Center. El segundo grupo religioso más grande entre los inmigrantes son musulmanes, que alcanzan los casi 60 millones, seguidos por los 11 millones de hindúes y los aproximadamente siete millones de budistas.

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



## Crisis en el mundo árabe

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

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

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



## Comprender Europa

Sección de reflexión sobre temas europeos del Real Instituto Elcano.

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

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



## Observatorio de los Bicentenarios

A partir de 2008 y a lo largo de más de 15 años, las repúblicas latinoamericanas conmemoran los Bicentenarios de su independencia de las coronas ibéricas. Este Especial, pensado como un observatorio desde el que mirar, dar a conocer y poner en común las propuestas y debates sobre la temática de los Bicentenarios que vayan surgiendo, cuenta con una sección de fichas-país, una sección de noticias, bibliografía y enlaces.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/EspecialesElcano/ObservatorioBicentenarios>



## 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>



## Coherencia para el Desarrollo

Ofrece una bibliografía, que pretende ser exhaustiva, sobre la coherencia de las políticas de los países donantes con el desarrollo de los países receptores de ayuda.

**Secciones:** Bibliografía básica sobre coherencia, Agenda Política, Comercio Remesas, Inversión Extranjera Directa (IED), Deuda Externa, Arquitectura Financiera Internacional, Aspectos Institucionales de la Coherencia / Coherencia en otros Donantes, Países receptores.

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



## Energía y Cambio climático

Sección Especial del Programa de Energía dirigido por Gonzalo Escribano, vincula la geopolítica de la energía y la política energética, española y europea, con los recursos energéticos disponibles, su distribución geográfica y su impacto medioambiental, incluyendo las energías renovables y la eficiencia energética como instrumentos para combatir el cambio climático.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/ProgramasElcano/Energia-Cambio-Climatico>

# Secciones web



## 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>

## RIBEI

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, I Conferencia Internacional RIBEI, Publicaciones.

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

## iepg

Índice Elcano  
de Presencia Global

### Índice Elcano de Presencia Global

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>



### 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>

# Próximas actividades

20/04/2012:

## Seminario sobre "Estabilidad presupuestaria: la experiencia suiza y la española"

Organización: Embajada de Suiza en España y Real Instituto Elcano

Los países europeos en el marco del nuevo Pacto Fiscal se han comprometido a incorporar en sus legislaciones nacionales medidas de control del gasto público que pongan un freno a la deuda. Suiza, Alemania o España ya cuentan en sus respectivas legislaciones con reglas de este tipo,

aprobadas en los últimos años. El objetivo de este seminario es analizar la idoneidad de las mismas así como intercambiar experiencias para asegurar su efectividad. Sobre todo ello hablarán representantes de la administración y del mundo académico suizo y español.

Aviso:

La asistencia a los actos organizados por el Real Instituto Elcano requiere invitación personal y confirmación de asistencia. Puede solicitar invitación a: [rel.institucionales@rielcano.org](mailto:rel.institucionales@rielcano.org).

# Actividades

Realizadas en marzo

**23/03/ 2012**

## **Reunión con Tawfik Mouline**

El director general del Institut Royal des Etudes Stratégiques (IRES), Rabat, habló sobre “Las relaciones hispano-marroquíes: oportunidades e intereses compartidos”



**20/03/2012**

## **Visita de una delegación del National Resilience Institute of the Republic of Indonesia, LEHMANNAS**

Presidida por Antonio de Oyarzábal, vicepresidente del Real Instituto Elcano, la reunión contó con la intervención de Félix Arteaga.



**14 /03/2012**

## **Reunión del Grupo de Trabajo sobre la Cumbre de Cádiz**

9/03/2012

**Debate y presentación del libro "El Mediterráneo tras el 2011"**

Se celebró un debate en torno a los temas como la geopolítica del Mediterráneo, relaciones euromediterráneas, energía, o el agua en la cuenca mediterránea; recogidos en el libro editado por la Fundación para el Desarrollo Económico y Social Hispano-Marroquí (FHIMADES), en el que han colaborado los investigadores del Real Instituto Elcano: Haizam Amirah Fernández y Gonzalo Escribano.



## 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**, expresidente del Gobierno

**Marcelino Oreja**, exministro de Asuntos Exteriores y excomisario europeo

**Javier Solana**, exministro de Asuntos Exteriores, Educación y Cultura

**Juan Antonio Yáñez-Barnuevo**, embajador de España. A propuesta del PSOE

**Eduardo Serra Rexach**, expresidente del Real Instituto Elcano

**Emilio Lamo de Espinosa**, exdirector del Real Instituto Elcano

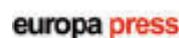
**Juan José Linz**, Cátedra Sterling de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Yale



## 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.