

La ONU en la lucha contra el terrorismo: cinco años después del 11-S

Durante los cinco años transcurridos desde el 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas –aunque en muchas ocasiones al dictado de los acontecimientos– ha sido coherente en la condena al terrorismo, contundente en la adopción de medidas y decidido en la exploración del fenómeno y en la búsqueda de nuevas fronteras para contrarrestarlo.

Javier Rupérez

¿Coinciden el Gobierno y los ciudadanos en qué medidas adoptar contra el terrorismo internacional?

El Gobierno español ha desarrollado durante los últimos dos años una serie de iniciativas para adaptar las estructuras españolas de seguridad interior a la amenaza del terrorismo internacional. Estas decisiones se corresponden con medidas que la opinión pública considera importantes en la lucha contra este terrorismo de carácter global.

Fernando Reinares

Estados Unidos y la democratización en el mundo árabe: una reflexión crítica

La cuestión de la democracia en los países árabes irrumpió en la escena política estadounidense tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Ese día marcó un cambio de rumbo en la visión geoestratégica de EEUU.

Julia Choucair Vizoso

India: las dos caras del desarrollo económico

La economía de la India presenta hoy en día dos caras muy distintas: una de gran dinamismo y creciente prosperidad y otra en la que hay fragilidades sustanciales, grandes imperativos de desarrollo y, sobre todo, una pobreza todavía extrema.

Pablo Bustelo

Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la administración pública y de las empresas que mayoritariamente la financian. Se constituyó, bajo la Presidencia de Honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 27 de diciembre de 2001, con una tarea fundamental: realizar un estudio exhaustivo de los intereses de España y de los españoles en la sociedad internacional, para ponerlo al servicio de la comunidad.

Desde su nacimiento, el Instituto se define como una institución apartidista aunque no neutral, ya que busca hacer posibles los valores que la inspiran; que mediante métodos y aproximaciones científicas multidisciplinarias, trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.

La misión esencial del Real Instituto Elcano es servir de foco de pensamiento y de generación de ideas que resulten útiles para los responsables políticos, los dirigentes de las instituciones públicas y privadas interesadas y la formación de la opinión pública. Esta tarea se basa en un compromiso de sus miembros con unos valores compartidos:

- la consecución de 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 de procesos de transición y consolidación de las democracias y de los valores democráticos
- la concordia o al menos la tolerancia, entre Estados, pueblos, y, eventualmente, civilizaciones

La misión del Real Instituto Elcano supone un punto de partida desde el que desarrollar los siguientes objetivos:

- analizar el escenario internacional, con el fin de elaborar y producir análisis, estudios e informes con los que contribuir a la toma de decisiones
- difundir esos estudios y análisis, con la meta de conformar y participar en el debate público y social, tanto nacional como global
- servir de foro de encuentro y debate, garantizando así una mayor y mejor comunicación entre agentes públicos y privados en el ámbito de las relaciones internacionales y de seguridad
- aglutinar a su alrededor los programas, proyectos e ideas de la comunidad estratégica española y, en la medida de lo posible, de la internacional



La ONU en la lucha contra el terrorismo: cinco años después del 11-S*Javier Rupérez*

Describe y comenta las iniciativas contra el terrorismo desarrolladas en las Naciones Unidas, más concretamente en su Consejo de Seguridad, desde los atentados del 11 de septiembre, explicando cuáles son los problemas que están dificultando ulteriores avances en dicha materia.

4

¿Coinciden el Gobierno y los ciudadanos en qué medidas adoptar contra el terrorismo internacional?*Fernando Reinares*

Se analizan las medidas contra el terrorismo internacional, la adaptación de las estructuras nacionales de seguridad interior y las percepciones de la opinión pública española.

12

Estados Unidos y la democratización en el mundo árabe: una reflexión crítica*Julia Choucair Vizoso*

Evalúa el impacto que la Iniciativa de Asociación Estados Unidos-Oriente Medio (MEPI) y la Iniciativa para el Amplio Oriente Medio y Norte de África (BMENA), puestas en marcha por EEUU, pueden tener en el proceso de democratización en la región.

18

India: las dos caras del desarrollo económico*Pablo Bustelo*

Repasa las causas, manifestaciones y efectos principales del rápido crecimiento económico que ha registrado la India desde 2003 y analiza los riesgos económicos a corto plazo, deteniéndose en las exigencias que la pauta de desarrollo debe cumplir a partir de ahora para poder mantener una tasa de crecimiento igual o superior a la de los últimos años.

24

Documentos de trabajo y libros publicados**ARI y Materiales de Interés****Actividades realizadas en julio****Próximas Actividades****28**

Editor: Real Instituto Elcano
Coordinadoras: Carola García-Calvo y
Pilar Tena
ISSN 1696-3466
Depósito Legal: M.23.689-2003

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

La ONU en la lucha contra el terrorismo: cinco años después del 11-S

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington tuvieron como principal efecto en la opinión pública mundial el de generar una reacción de rechazo y condena tan profunda y generalizada como para posibilitar una sensibilidad diferente ante el fenómeno de la violencia indiscriminada utilizada por grupos no estatales para la consecución de determinados fines políticos

Javier Rupérez

Tema

Este ARI describe y comenta las iniciativas contra el terrorismo desarrolladas en las Naciones Unidas, más concretamente en su Consejo de Seguridad, desde los atentados del 11 de septiembre, explicando cuáles son los problemas que están dificultando ulteriores avances en dicha materia.

Resumen

Durante los cinco años transcurridos desde el 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas –aunque en muchas ocasiones al dictado de los acontecimientos– ha sido coherente en la condena al terrorismo, contundente en la adopción de medidas y decidido en la exploración del fenómeno y en la búsqueda de nuevas fronteras para contrarrestarlo. Todo ello queda de manifiesto en las diferentes Resoluciones aprobadas desde entonces. Por su parte, el secretario general de las Naciones Unidas ha desarrollado una acción con progresiva intensidad. Sin embargo, profundas divergencias de criterio acerca del terrorismo explican la incapacidad de los Estados miembros de las Naciones Unidas para ponerse de acuerdo sobre una Convención general contra esa amenaza a la paz y seguridad internacionales. El peligro de una tentación burocratizadora y repetitiva, estimulada por todos aquellos que quisieran vaciar de contenido el sistema establecido, acecha a las tareas

antiterroristas de las Naciones Unidas, a lo que debe añadirse la tensión que existe entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

Análisis

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington tuvieron como principal efecto en la opinión pública mundial el de generar una reacción de rechazo y condena tan profunda y generalizada como para posibilitar una sensibilidad diferente ante el fenómeno de la violencia indiscriminada utilizada por grupos no estatales para la consecución de determinados fines políticos. La fecha, desde ese punto de vista, constituye una divisoria clave en la percepción internacional del terrorismo y consiguientemente en las medidas que cupiera adoptar para luchar en contra suya y, eventualmente, acabar con él. Esa afirmación hay que comprenderla en el contexto de una cierta relatividad: antes de septiembre de 2001 existía el terrorismo en sus diversas manifestaciones, y los Estados no se habían mostrado precisamente inermes a la hora de hacerle frente; y no todo ha sido coser y cantar en la lucha antiterrorista después de ese momento. Tampoco cabe olvidar que el terrorismo que se reclama islamista era suficientemente conocido antes de la destrucción de las Torres Gemelas. Pero la orgía de barbarie que Bin Laden y sus secuaces llevan a las ciudades americanas rebasa los límites de lo hasta entonces sufrido e impone un cambio urgente de actitud. De las manifestaciones aisladas de terrorismo –lo que muchos consideraban simples “molestias tácticas”, reducidas en el espacio y en la reivindicación, pocas veces aplaudidas pero muchas comprendidas, o al menos toleradas, o quizá explicadas como resultados de malformaciones previas nunca adecuadamente solucionadas– se transita casi sin solución de continuidad a un intento global de destrucción donde el objetivo no es tal o cual sociedad nacional sino mas bien el conjunto del orden internacional existente –es una “amenaza estratégica”–. Tras el 11 de septiembre de 2001 un escalofrío recorre la espina dorsal de la sociedad internacional. Incluso la de aquellos de sus miembros que por razones de simpatía o afinidades varias pudieran haber tenido la tentación de explicar lo ocurrido en términos de la perspectiva derivada de una cierta visión del mundo. No había justificación para la matanza, ni comprensión para los que la ordenaron y la llevaron a cabo, ni atenuantes para los criminales y sus cómplices. Nadie, ni los más poderosos, estaban a salvo de las embestidas. En una fracción breve de tiempo y de profunda y angustiosa intensidad emocional la comunidad internacional

creo comprender que siendo el riesgo diferente también debe serlo la respuesta. Al tiempo que el terrorismo se impone con desgarró en la agenda de las cuestiones internacionales todos comprenden que la solución, si existe, debe buscarse en una voluntad reforzada de cooperación internacional.

La ONU recoge de manera casi inmediata la demanda y el reto. El Consejo de Seguridad, que había condenado sin paliativos los atentados del 11 de septiembre un día después, en la Resolución 1368 (2001), adopta pocas semanas después, el 28 de septiembre, la Resolución 1373 (2001), pieza central de toda la concepción y de toda la actuación antiterrorista de la ONU después de la fatídica fecha. Es una Resolución adoptada bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que por tanto contiene obligaciones jurídicamente exigibles por la Organización internacional bajo la eventual amenaza de sanciones, y en su momento aprobada por la unanimidad de todos los miembros del Consejo. La Resolución impone obligaciones genéricas a los Estados miembros –las de criminalizar la financiación del terrorismo y el mismo terrorismo– y recomienda la adopción de una amplia serie de conductas en el ámbito de la cooperación internacional contra el fenómeno, abarcando desde la colaboración entre servicios policiales y de inteligencia hasta a la que tiene lugar entre los aparatos judiciales, al tiempo que pide la firma y ratificación de los instrumentos internacionales contra el terrorismo aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas.¹ Estos convenios, doce en el momento de aprobarse la Resolución 1373, trece en el momento actual, son en sí mismos un reflejo de la actividad desarrollada en el marco de las Naciones Unidas contra el terrorismo desde los años sesenta: todos

los actos de terrorismo imaginables son recogidos en los textos de los convenios, catálogo ilustrativo de las acciones que los Estados deben emprender para impedir que tales actos se produzcan. Naturalmente, a esa enumeración deben añadirse las Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre terrorismo previas al 11 de septiembre. En 1999, el 15 de octubre, la

Al tiempo que el terrorismo se impone con desgarró en la agenda de las cuestiones internacionales, todos comprenden que la solución, si existe, debe buscarse en una voluntad reforzada de cooperación internacional

Resolución 1267 había establecido un sistema de prohibiciones y sanciones para personas o instituciones relacionadas con al-Qaeda y los talibán, la lista de los cuales figura a disposición del Comité –órgano subsidiario del Consejo– creado para vigilar y asegurar la puesta en práctica de los términos de la Resolución. Con anterioridad, el Consejo había impuesto sanciones contra Libia por su participación en el atentado terrorista contra un avión de la compañía americana Pan Am que cayó en Lockerbie, Escocia, en diciembre de 1988 y también por el atentado contra el vuelo de la compañía aérea francesa UTA, derribado en Níger en septiembre de 1989. El Consejo también había impuesto sanciones contra Sudán por haber dado cobijo a los responsables del atentado terrorista dirigido contra el presidente egipcio Mubarak en junio de 1995 en Addis Abeba, con ocasión de la cumbre de la Unidad Africana que tenía lugar en la capital etíope. En ambos casos, y aunque los resultados de las acciones del Consejo tardaron un cierto tiempo en

¹ (1) Convenio relativo a las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves. Firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963, en vigor desde el 4 de diciembre de 1969.

(2) Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves. Firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970, en vigor desde el 14 de octubre de 1971.

(3) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. Firmado en Montreal el 23 de septiembre, en vigor desde el 26 de enero de 1973.

(4) Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. Firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988, en vigor desde el 9 de agosto de 1989.

(5) Convenio sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos. Aprobado por la Asamblea General de la ONU el 14 de diciembre de 1973, en vigor desde el 20 de febrero de 1977.

(6) Convención internacional contra la toma de rehenes. Aprobada por la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre de 1979, en vigor desde el 3 de junio de 1983.

(7) Convención sobre la protección física de los materiales nucleares. Firmada en Viena el 3 de marzo de 1980, en vigor desde el 8 de febrero de 1987.

(8) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima. Hecho en Roma el 10 de marzo de 1988, en vigor desde el 1 de marzo de 1992.

(9) Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental. Hecho en Roma el 10 de marzo de 1988, en vigor desde el 1 de marzo de 1992.

(10) Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección. Firmado en Montreal el 1 de marzo de 1991, en vigor desde el 21 de junio de 1998.

(11) Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas. Aprobado por la Asamblea General de la ONU el 15 de diciembre de 1997, en vigor desde el 10 de abril de 2002.

(12) Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo. Aprobado por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1999, en vigor desde el 10 de abril de 2002.

(13) Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear. Aprobado por la Asamblea General de la ONU el 13 de abril de 2005. Todavía no ha entrado en vigor.

producir frutos, sobre todo en el caso de Libia, la iniciativa alcanzó casi todos los efectos deseados: Sudán entregó los sospechosos del atentado a Egipto y Libia hizo lo propio con los presuntos autores de los dos atentados contra aeronaves, puestos a disposición de la justicia francesa o juzgados en Holanda de acuerdo con la legislación escocesa, amén de aceptar el pago de indemnizaciones a las víctimas. En el recuento deben ser también tenidas en cuenta las numerosas Resoluciones sobre el terrorismo aprobadas por la Asamblea General desde fecha temprana en la vida de la Organización. Cubren tales Resoluciones diferentes aspectos del terrorismo, incluyendo el tema del respeto a los derechos humanos, y son siempre útiles para conocer el estado de ánimo de la comunidad internacional y subrayar su utilidad en el caso de que hayan sido

El Consejo de Seguridad, que había condenado sin paliativos los atentados del 11 de septiembre un día después en la Resolución 1368 (2001), adopta pocas semanas después, el 28 de septiembre, la Resolución 1373 (2001), pieza central de toda la concepción y de toda la actuación antiterrorista de la ONU después de la fatídica fecha

aprobadas con la unanimidad de los Estados miembros. Cuando la comunidad internacional se siente convulsionada por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, lo menos que cabe registrar es que las Naciones Unidas, sus Estados miembros, habían manifestado ya durante muchos años su condena y firme repulsa en contra del terrorismo. Es evidente que lo ocurrido en esa fecha fuerza a un replanteamiento del fenómeno del terrorismo en la vida internacional. La primera respuesta en ese cambiante panorama es la Resolución 1373.

Como queda apuntado, la Resolución introduce un factor novedoso en el comportamiento del Consejo de Seguridad, cual es el de imponer obligaciones generales a los Estados miembros. En la sistemática habitual de las Naciones Unidas, corresponde a la Asamblea General “legislar”, mientras que es atribución del Consejo tomar decisiones sobre temas que afecten a la paz y a la seguridad internacionales, normalmente traducidas en acciones contra sus violadores, nominativamente identificados. La Resolución 1373 es, con carácter obligatorio, una norma jurídica internacional dictada por el Consejo de Seguridad. No es de extrañar que, desde su aprobación, haya recibido críticas al ser interpretada como una “invasión” por parte del Consejo de las atribuciones en principio confiadas a la Asamblea General, si además se tiene en cuenta que su texto relaciona el terrorismo inequívocamente con los actos contrarios a la paz y a la seguridad

internacionales. Un texto tan robusto y contundente como el que contiene la 1373 se explica en la atmósfera de conmoción creada por los atentados del 11 de septiembre, añaden todos aquellos que resienten su incursión en las responsabilidades de la Asamblea General, pero ningún miembro de la comunidad internacional, con alguna pequeña y no demasiado significativa excepción, ha osado públicamente oponerse al cumplimiento de sus disposiciones. Más bien al contrario, la Resolución ha creado una dinámica decididamente favorable a la observancia de sus normas y claramente inspiradora de la convicción generalizada en contra del terrorismo y de sus manifestaciones. Todo ello ha sido fomentado en la misma Resolución por la creación de otro órgano subsidiario del Consejo, el Comité Contra el Terrorismo, que tiene como finalidad fundamental la de comprobar el cumplimiento de los términos de la Resolución a través de una relación continua y directa con todos los Estados miembros que incluye eventualmente la prestación de la ayuda técnica en beneficio de aquellos países que puedan encontrar dificultades materiales en la aplicación de los preceptos aprobados por el Consejo. En los cinco años transcurridos desde 2001, el Comité Contra el Terrorismo ha recibido más de seiscientos informes de los Estados Miembros en respuesta a las cartas remitidas por el CTC sobre el estado del cumplimiento de la Resolución. Y el aumento de las ratificaciones de los Convenios internacionales sobre el terrorismo ha sido notable: después de la aprobación de la Resolución 1373, las doce existentes antes del 11 de septiembre recibieron entre un tercio y dos tercios de las ratificaciones después del año 2001, oscilando el número total de las mismas entre las ciento ochenta de las convenciones para la protección de las navegación aérea y las ciento veinte de las relativas a la protección del material nuclear o la fabricación de explosivos plásticos. La última de las Convenciones, relativa a los actos de terrorismo realizados con armas o componentes nucleares, fue adoptada por la Asamblea General el 13 de abril de 2005, recibió ochenta y dos firmas en el momento inicial, cuenta en el momento actual con ciento seis y con tres países que ya la han ratificado. La nueva y elogiada disposición para firmar y ratificar las convenciones antiterroristas tiene indudablemente mucho que ver con el 11 de septiembre y con la Resolución 1373.

El impulso adquirido por el Consejo de Seguridad en el terreno de las medidas contra el terrorismo ha tenido varias manifestaciones más en el curso de estos últimos cinco años. La primera se produce poco tiempo después de la adopción de la Resolución 1373 y constituye una clara reafirmación de la misma: es la Resolución 1377, del 12 de noviembre de 2001, que recoge una declaración “sobre el esfuerzo global para combatir

el terrorismo”. Del mismo tenor, aunque más extensa, y también reafirmando la validez de la 1373, es la declaración “sobre la cuestión de la lucha contra el terrorismo” aneja a la Resolución 1456 aprobada, como la anterior, en sesión ministerial del Consejo, el 20 de enero de 2003.

El 26 de marzo de 2004 el Consejo de Seguridad adopta la Resolución 1535, que endosa el llamado plan de revitalización de Comité Contra el Terrorismo y crea la Dirección Ejecutiva del Comité, con la función de ayudar al mismo en el desempeño de sus tareas. La gestión de este último texto había sido larga y prolija. El impulso final habría de venir de otra fecha trágica: el 11 de marzo de 2004 habían tenido lugar en Madrid los atentados terroristas contra los trenes de cercanías que se dirigían a la estación de Atocha. La Dirección Ejecutiva queda configurada como una “misión política especial” incluida en y regida por las normas de la Organización de las Naciones Unidas y al servicio del Comité y sus miembros.

Otro terrible ataque terrorista, el perpetrado contra una escuela por independentistas chechenos en Beslan, en la Federación Rusa, en septiembre de 2004, inspira la Resolución 1566, adoptada por el Consejo el 8 de octubre de 2004 y que, sobre las anteriores, incluye algunas novedades significativas: ofrece una definición del terrorismo; insta al Comité Contra el Terrorismo a iniciar visitas a los Estados miembros, como medio adicional para comprobar el grado de cumplimiento de la Resolución 1373; y crea un grupo de trabajo con la finalidad de ampliar la lista de personas y organizaciones terroristas a otras que no estén relacionadas exclusivamente con al-Qaeda y los talibán y de considerar “la posibilidad de establecer un fondo internacional para indemnizar a las víctimas del terrorismo y a sus familias”. Meses antes, el 28 de abril de 2004, el Consejo había aprobado la Resolución 1540 dirigida a impedir que los Estados suministren “cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores”. La Resolución contempla asimismo una serie de medidas para impedir la proliferación de las armas de destrucción masiva, colocando su ámbito más allá del estricto de la lucha contra el terrorismo. Ello motivó que su gestación fuera lenta y laboriosa y no por ello menos criticado el texto, al entender algunos que el Consejo volvía a interferir en terrenos propios de la Asamblea General. La 1540, como antes la 1267 o la 1373, crea un Comité, órgano subsidiario del Consejo, encargado de vigilar el cumplimiento de los términos de la Resolución. Esta es la única de la serie quinquenal examinada que no ha sido motivada o inspirada por ataques terroristas y que quizá por ello demuestra con más fuerza la firme

voluntad política que ha mostrado el Consejo a la hora de adoptar medidas, en este caso preventivas, en contra del terrorismo.

La enumeración se completa con la Resolución 1624, adoptada por el Consejo el 14 de septiembre de 2005 en una de las raras sesiones que el órgano ha celebrado en el nivel de jefes de Estado y de Gobierno –tres en toda su historia– y que tiene de nuevo como trágica inspiración varios atentados terroristas: los llevados a cabo en el sistema público de transportes de Londres el 7 de julio de ese año. La Resolución cubre dos terrenos distintos y novedosos. Por una parte, contempla y predica acciones estatales contra “la incitación a la comisión de un acto o actos de terrorismo”, que debe ser prohibida por ley. Por otra, realiza un llamamiento a todos los Estados para “promover el diálogo y mejorar el entendimiento entre las civilizaciones”. La gestión de su cumplimiento queda confiada al Comité Contra el Terrorismo.

Es el secretario general el que, en septiembre de 2003 y ante la Asamblea General, convoca un Grupo de Alto Nivel sobre “las amenazas, los desafíos y el cambio” para que evaluara los riesgos a los que la humanidad debería hacer frente en el siglo XXI y propusiera la mejor manera en que las Naciones Unidas pudieran proporcionar seguridad colectiva para todos

Como bien se observa, durante los cinco años transcurridos desde el 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad, cierto que en muchas ocasiones al dictado de los acontecimientos, ha sido coherente en la condena del terrorismo, contundente en la adopción de las correspondientes medidas y decidido en la exploración del fenómeno y en la búsqueda de nuevas fronteras para contrarrestarlo. Todas las Resoluciones mencionadas han sido aprobadas con el voto unánime de los miembros de Consejo, y hay que tener en cuenta el carácter cambiante de su composición a través de la presencia de los miembros no permanentes para saber lo que la unanimidad significa. Las Resoluciones 1373, 1540 y 1566, además de la 1267, están situadas bajo la autoridad del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas –“Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión”–. Sólo la 1624 rompe la norma al situarse bajo el Capítulo VI –“Arreglo pacífico de controversias”– en un evidente compromiso entre aquellos que querían una dura respuesta a la “incitación del terrorismo” y los que temen la colisión de la figura con la libertad de expresión. Pero sería erróneo concluir con ello que la 1624 “vale” menos que las anteriores o que su mandato es menos obligatorio, aunque las consecuencias de

los respectivos y eventuales incumplimientos sean diferentes: el Capítulo VI no incluye sanciones.

Paralelamente a la acción del Consejo, el secretario general ha venido desarrollando la suya con progresiva intensidad. En octubre de 2001 se creó, en el Secretariado, un “Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo” cuyas primeras y únicas conclusiones –el Grupo daría paso más tarde al “Equipo Especial” para la lucha contra el terrorismo– reflejan una aproximación todavía tentativa, aunque prefiguren algunas de las propuestas posteriores del secretario general, fueron presentadas a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad el 6 de agosto de 2002. Es el mismo secretario general el que, en septiembre de 2003 y ante la Asamblea General, convoca un

La lucha contra el terrorismo, que tantas veces se ha mostrado eficaz en ámbitos nacionales, o en internacionales limitados, y que no necesita de la definición del terrorismo para continuar su tarea, encuentra obstáculos serios para su plenitud si la misma naturaleza del objeto en contra del cual se combate es radicalmente puesto en duda. Ése es el trasfondo real del problema de la definición del terrorismo y de la incapacidad de las Naciones Unidas para alcanzar consenso sobre una Convención General

Grupo de Alto Nivel sobre “las amenazas, los desafíos y el cambio” para que evaluara los riesgos a los que la humanidad debería hacer frente en el siglo XXI y propusiera la mejor manera en que las Naciones Unidas pudieran proporcionar seguridad colectiva para todos. El informe que presenta el Grupo a la Asamblea General con fecha 2 de diciembre de 2004 constituye un poderoso y detallado análisis de los problemas a los que se enfrenta la humanidad en el tiempo presente y del papel que las Naciones Unidas pueden desempeñar para solucionarlos y contiene los elementos esenciales del paquete de reformas que la Organización ha venido considerando, y todavía sigue haciéndolo, en el curso de los últimos tiempos. En particular por lo que se refiere al terrorismo, al que el Informe dedica su Capítulo VI, el texto se mueve entre aguas relativamente contradictorias (condena el terrorismo, pero al tiempo procede a la enumeración de las causas que supuestamente explican su aparición) sin por ello rehuir los aspectos más controvertidos del fenómeno: “La falta de consenso sobre una definición clara y bien conocida [del terrorismo] compromete la posición normativa y moral contra el terrorismo y ha mancillado la imagen de las

Naciones Unidas”. Frente al argumento de que cualquier definición del terrorismo debe incluir “el caso de un Estado que utiliza fuerzas armadas contra civiles” los autores del informe consideran que “el marco jurídico y normativo aplicable a las violaciones por parte de los Estados es mucho más sólido que en el caso de los actores no estatales”, para descartar la necesidad de que ese tema sea recogido en la definición del terrorismo. Y frente a la exigencia de que una definición del terrorismo no derogue el derecho a la resistencia de un pueblo bajo dominación extranjera, el informe, con harta razón por lo demás, argumenta que “el quid de la cuestión no es ese, sino el hecho de que la ocupación de ninguna manera justifica el asesinato de civiles”. Los autores del informe tienen incluso el coraje de proponer una posible definición del terrorismo: “Cualquier acto, además de los ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados actos de terrorismo, los Convenios de Ginebra y la Resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”.

El secretario general recogió no pocas de las conclusiones del Informe del Grupo de Alto Nivel –llegando a endosar la definición del terrorismo que el Grupo había propuesto– en el discurso que pronunció el 10 de marzo de 2005 en Madrid, en un acto convocado para recordar el primer aniversario de los actos terroristas en la estación de Atocha. Es en ese momento cuando lanza un primer esbozo de la estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo que resume en “las cinco des”:

- “Disuadir” a los grupos descontentos de elegir el terrorismo como táctica para alcanzar sus objetivos.
- “Dificultar” a los terroristas el acceso a los medios para llevara cabo sus atentados.
- Hacer “desistir” a los Estados de prestar apoyo a los terroristas.
- “Desarrollar” la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo.
- “Defender” los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

El texto de Madrid merece lectura y recordatorio, entre otras cosas por la contundencia con que se pronuncia el secretario general contra el terrorismo –“no puede justificarse invocando causa alguna... es en sí mismo un ataque directo a los derechos humanos y al Estado de Derecho”– y por el recuerdo dedicado a todas las víctimas del terrorismo –“Debemos respetar a las víctimas.

Debemos escucharlas. Debemos hacer todo lo que podamos por apoyarlas”-.

El informe del secretario general a la Asamblea General presentado el 21 de marzo de 2005 bajo el título “Un concepto mas amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, recoge algunos de los aspectos esenciales del informe del Grupo de Alto Nivel, endosa algunas de sus conclusiones, en particular la definición del terrorismo propuesta, pide a los Estados miembros la adopción de una estrategia contra el terrorismo, insta la finalización de un convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear –adoptado pocas semanas después–, pide el nombramiento de un relator especial “sobre la compatibilidad de los medios contra el terrorismo con las normas internacionales de derechos humanos” –también nombrado en el curso del mismo año– e insta a los Estados miembros a concertar un convenio general sobre el terrorismo. El Documento final de la Cumbre Mundial 2005, aprobado por Resolución de la Asamblea General el 16 de septiembre de ese año repite la misma petición, subraya “la importancia de asistir a las víctimas del terrorismo y de ayudarlas, a ellas y a sus familias, a sobrellevar sus pérdidas y su dolor”, y acoge con satisfacción los elementos de una estrategia para luchar contra el terrorismo presentados por el secretario general, que deberían ser posteriormente desarrolladas por la Asamblea General. Y en cumplimiento del mandato emanado de la Cumbre 2005, el secretario general presenta a la Asamblea General con fecha 27 de abril de 2006 el informe titulado “Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo” que debería servir de base para la correspondiente decisión por parte de la Asamblea. Es un texto directamente inspirado en las manifestaciones anteriores del secretario general que respeta incluso la sistemática del discurso de Madrid, que no otorga ninguna concesión ni deja resquicios a ningún argumento que pueda ser utilizado para justificar los actos terroristas –la resbaladiza llamada a las “causas del terrorismo” se sitúa en el prisma bien diferente de “las condiciones que pueden ser aprovechadas por los terroristas”– y que concentra su atención en las medidas prácticas que la cooperación internacional, con la colaboración de las Naciones Unidas y bajo su tutela, puede desarrollar en la lucha contra el flagelo. No hay en él ninguna mención a la tan deseada y mencionada Convención General Contra el Terrorismo, y la omisión no se produce por coincidencia: las discusiones que habían tenido lugar en torno al terrorismo todos los meses precedentes, incluyendo las celebradas sobre el mismo proyecto de convención, habían mostrado claramente las profundas divergencias de criterio existentes sobre el tema del terrorismo y ante la

evidencia de las dificultades el secretario general opta por una aproximación que se quiere realista. El texto evita la referencia a los temas que hasta el momento han sido la base para las discusiones “filosóficas” –la definición, las causas, el terrorismo de Estado, el derecho a la resistencia– para concentrarse en medidas de cooperación internacional. En el mes de julio de 2006 todavía no se había producido ningún acuerdo sobre esta nueva iniciativa del secretario general y la esperanza, no por todos compartida, es que en el otoño la Asamblea General puede llegar a finalizar algún tipo de acuerdo al respecto.

Es precisamente la incapacidad de los Estados miembros de las Naciones Unidas para ponerse de acuerdo sobre una Convención General Contra el Terrorismo la que bien resume la dificultad en que se encuentra la comunidad internacional para alcanzar niveles elevados de eficacia en la lucha contra esa lacra. Las Naciones Unidas siguen encarnando el más poderoso instrumento normativo que tiene a su alcance la comunidad de naciones en la prosecución de un mundo más justo y seguro y el balance que en ese terreno ofrece –incluido el que arriba queda reflejado sobre el terrorismo– es impresionante. Pero en la gestación de las normas y en su aplicación las Naciones Unidas poco pueden hacer sin o en contra de la voluntad de los Estados miembros. Esa realidad, que muchas veces se olvida, imputando a la Organización defectos que en su totalidad son patrimonio de los que la integran –la ONU sigue siendo una organización interestatal en la que el dogma de la soberanía nacional brilla con más fuerza que en ninguna otra parte– es la que debe ser tenida en cuenta para analizar las imperfecciones en la lucha antiterrorista tal como se predica, se practica y se percibe desde las Naciones Unidas.

Todavía no existe un consenso universal sobre la prohibición de utilizar la violencia indiscriminada por parte de agentes no estatales –es decir, los terroristas– para alcanzar fines políticos. Bajo la capa del deleznable cinismo reductor e igualitario que tantas veces se ha utilizado en este terreno –“mi combatiente por la libertad es tu terrorista”– siguen existiendo, aunque muchos de ellos no osen decir públicamente su nombre, sectores estatales que, bajo pretextos varios, alientan, financian, permiten, premian o aplauden actividades terroristas. La lucha contra el terrorismo, que tantas veces se ha mostrado eficaz en ámbitos nacionales, o en internacionales limitados, y que no necesita de la definición del terrorismo para continuar su tarea, encuentra obstáculos serios para su plenitud si la misma naturaleza del objeto en contra del cual se combate es radicalmente puesto en duda. Ese es el trasfondo real del problema de la definición del terrorismo y de la incapacidad de las Naciones Unidas para alcanzar consenso sobre una Convención General.

Pero ese no es el único dilema. En otras configuraciones de la alineación política, algunos

Estados estiman que terrorismo es sólo aquel que a ellos les afecta, mientras que otros que sufren de los mismos métodos violentos –y conviene recordar que lo que iguala a todos los terroristas no es la ideología sino el método– están contemplando solo manifestaciones varias de luchas por la autodeterminación o en contra de la tiranía. Tanto como si los primeros Estados estimaran que los segundos se lo tienen bien merecido. Según esta óptica, habría terrorismos malos y otros no tan malos, explicables por la aplicación de diversas varas de medir, resultado de la famosa ley del embudo, ejemplo eminente de la existencia de raseros varios.

Claro que también existen aquellos que, en ausencia de una definición, y aprovechándose de la elasticidad del concepto, tienen la tentación de calificar como terrorista a todo aquel que se mueve, sobre todo en contra del gobierno de turno, para así rentabilizar la ola de horror que el fenómeno produce y de paso quitarse de encima sin muchos miramientos para los derechos humanos y las libertades fundamentales a los disidentes, opositores o críticos.

Las Naciones Unidas no pueden ni deben reemplazar el papel de los Estados individual o colectivamente considerados en la conducción de las acciones antiterroristas cuya legitimación, sin embargo, debe ser contrastada con las reglas y las orientaciones producidas por la Organización

Otros, por el contrario, estiman que la lucha contra el terrorismo, por mucho que lo diga la ONU, no es su prioridad nacional, volcados como están en conseguir niveles aceptables de vida para sus respectivas poblaciones. Y ello, que revela no tanto una creencia sino una realidad respetable, hace que al menos la mitad de los Estados miembros de las Naciones Unidas no informen con regularidad a los órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad del cumplimiento de sus obligaciones en este terreno. El término *reporting fatigue*, cansancio de tanto informe, es uno de los más repetidos hoy en los círculos antiterroristas del East River neoyorkino. La prestación de asistencia técnica a los países que se encuentran con tales dificultades es una cuestión prioritaria para los órganos competentes de la Organización, aún sabiendo de los obstáculos que la tarea encuentra: son muchos los que todavía no comprenden que mejorar la respuesta antiterrorista de los países que la necesitan no es sólo atender a la seguridad sino también hacerlo en beneficio del desarrollo y de la prosperidad –el terrorismo, sus antecedentes y sus consecuentes son terribles elementos destructivos de vidas y haciendas–.

Pero tanta es a veces la capacidad de atracción de la asistencia técnica que llegan algunos a confundirla con la lucha antiterrorista, como si ésta no debiera ser fruto de una determinada voluntad política y solo objeto de una cuidadosa atención desarrollista. El fenómeno puede llegar a producir un desenfoque tan profundo como para hacer olvidar aquello de lo que se está hablando. El terrorismo desaparece de la conversación.

El terrorismo, como todas las malas noticias, provoca reacciones tan profundas en el sentimiento como cortas en el tiempo. Los Estados que en el Consejo de Seguridad o, menos, en la Asamblea General reaccionan con prontitud y contundencia ante los atentados terroristas y prometen, como en su momento hiciera aquel ministro español del Interior, que van a buscar a los terroristas “en el mismo infierno”, olvidan la urgencia de la convocatoria cuando el nubarrón se ha disuelto y es otra la crisis a la que tienen que hacer frente. Aún contando con la persistencia en el tiempo de los órganos creados por el Consejo de Seguridad para obtener el cumplimiento de las correspondientes Resoluciones, y cuya tarea no puede ser en ningún caso minusvalorada, y con la benemérita y coherente actitud al respecto adoptada por el secretario general de las Naciones Unidas, lo cierto es que el peligro de una tentación burocratizadora y repetitiva, ayudada por todos aquellos que por razones varias quisieran vaciar de contenido el sistema, acecha a las tareas antiterroristas, posiblemente a muchas otras, de la Organización. Los órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad toman decisiones sobre la base de la unanimidad de sus miembros. Se puede fácilmente comprender que así, y fuera de los momentos excepcionales, aún tratándose de un número reducido de quince Estados, las decisiones tardan en fraguarse y tienen de sólidas lo que también tienen de minimalistas. No es extraño que en esas circunstancias haya Estados que relativicen lo que la ONU les pueda aportar en su lucha contra el terrorismo y opten por instrumentos domésticos o bilaterales.

La Resolución 1566 del Consejo de Seguridad, que abría esperanzadoras vías para considerar la posibilidad de que la ONU administrara una lista global de individuos y organizaciones terroristas y, al tiempo, invitaba a la creación de un fondo internacional para ayudar a las víctimas del terrorismo y sus familias, no ha conducido a ninguna parte. La Resolución 1624 del Consejo de Seguridad, que ya sufrió la relativa degradación de verse situada bajo el Capítulo VI de la Carta en vez de estarlo, como el resto de las recientes Resoluciones sobre el terrorismo, bajo el más vigoroso Capítulo VII, debía recibir de todos los Estados miembros –ciento noventa y dos– informes sobre su cumplimiento con la finalidad de que el Comité Contra el Terrorismo transmita al Consejo el 14 de septiembre de 2006, un año después de su

aprobación, noticia del grado de su cumplimiento. En julio de 2006 sólo cincuenta Estados habían cumplido con tal compromiso.

Y no se puede olvidar que en el trasfondo de las cuestiones que tienen que ver con el terrorismo, como en muchas otras que competen a las Naciones Unidas, la tensión permanente entre el Consejo y la Asamblea –o más bien entre la Asamblea y los cinco miembros permanentes del Consejo– tiene una influencia retardataria y negativa. Se quejan los miembros de la Asamblea de la intromisión del Consejo en esas cuestiones al tiempo que se muestran incapaces de encontrar consensos entre ellos mismos, pero cuando el Consejo actúa con la prontitud que le permite lo reducido de su composición y el peso con que en ella cuentan los permanentes, la Asamblea, o algunos de sus miembros, ponen en duda la validez de unas orientaciones que, según algunos, responderían exclusivamente a las agendas nacionales de las grandes potencias. La atmósfera general que desprende esta permanente situación impide también que el Consejo recurra a las sanciones o a la amenaza de las mismas, teñidas como están de la sospecha de ser el resultado de la imposición de los grandes o de alguno de ellos, y en consecuencia la invocación del Capítulo VII, nunca fácil de conseguir, a la postre puede convertirse en un alarde retórico.

Conclusiones

La aportación conceptual y normativa de las Naciones Unidas a la lucha global contra el terrorismo es impresionante e imprescindible. Los comportamientos nacionales y la cooperación internacional han conocido sustanciales mejoras como consecuencia del papel de las Naciones Unidas en ese terreno. Las Naciones Unidas no pueden ni deben reemplazar el papel de los Estados individual o colectivamente considerados en la conducción de las acciones antiterroristas cuya legitimación, sin embargo, debe ser contrastada con las reglas y las orientaciones producidas por la Organización.

Esas reglas están todavía inconclusas, fundamentalmente debido a la falta de acuerdo entre los Estados Miembros para concluir una Convención General contra el Terrorismo. Esa falta de acuerdo revela a su vez la subsistencia de divergencias profundas en el seno de la comunidad internacional en torno a cuestiones centrales de la misma, tales como la utilización de la violencia, la responsabilidad de las fuerzas armadas en los conflictos internos, el derecho a la resistencia por parte de los pueblos sometidos a dominación extranjera o los límites de la práctica del derecho a la autodeterminación. El Consejo de Seguridad, el secretario general, la

misma Asamblea General, ha emitido normas y orientaciones al respecto que, sin embargo, no son todavía aceptadas por todos.

A pesar de esa y de otras limitaciones, que tienen que ver fundamentalmente con la inevitable presencia en el seno de las Naciones Unidas de ciento noventa y dos agendas nacionales diferentes y contrapuestas, el sistema se ha sabido dotar de una maquinaria incipiente pero ya relativamente robusta para hacer cumplir las normas dictadas y eventualmente prestar la asistencia necesaria a todos aquellos que la precisen. En los cinco años transcurridos desde el 11 de septiembre de 2001, y a pesar de la evidente mejora en las capacidades nacionales e internacionales de prevención ante y respuesta contra el terrorismo, las manifestaciones mortíferas del mismo han seguido produciéndose. No corresponde a ningún interés nacional concreto sino al general de la humanidad el mantener, como lo hizo la Cumbre 2005, que el terrorismo “constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales”. La cooperación internacional bajo la inspiración y el mandato de las Naciones Unidas es hoy en día el método más eficaz para enfrentarse con él. Corresponde en última instancia a los Estados miembros el adoptar las medidas oportunas para desarrollarlo.

Javier Rupérez

*Subsecretario general y director ejecutivo
del Comité contra el Terrorismo en
las Naciones Unidas, Nueva York*

¿Coinciden el Gobierno y los ciudadanos en qué medidas adoptar contra el terrorismo internacional?

Las decisiones, tomadas en el ámbito del Ministerio del Interior, se corresponden con medidas que la opinión pública española considera decididamente importantes en la lucha contra el terrorismo internacional. El consenso existente entre los ciudadanos a este respecto sugiere que hay condiciones especialmente favorables para perfeccionar estas medidas y que resulta anómala la ausencia de un consenso político explícito sobre esta cuestión entre los dos grandes partidos políticos españoles.

Fernando Reinares

favorables para perfeccionar estas medidas y que resulta anómala la ausencia de un consenso político explícito sobre esta cuestión entre los dos grandes partidos políticos españoles.

Análisis

Desde el inicio de la actual legislatura, tras los atentados del 11 de marzo en Madrid y el episodio suicida del 3 de abril en Leganés, se ha llevado a cabo una progresiva adaptación de las estructuras españolas de seguridad interior a los desafíos que plantea el actual terrorismo global. Hasta entonces, nuestro país disponía de un sistema antiterrorista muy desarrollado y altamente eficaz en la lucha contra terrorismos de índole etnonacionalista o socio-revolucionaria, cuyos atentados se circunscribían al territorio nacional aunque las organizaciones terroristas que los practicaran cruzasen fronteras en busca de refugio, aprovisionamiento o propaganda. Ahora bien, se trataba de un conjunto de instrumentos y agencias mal dotadas –tanto en términos de medios humanos y materiales como de conocimiento especializado– para prevenir y contener un terrorismo yihadista que se desenvuelve en suelo español pero que forma parte de un complejo entramado de dimensiones mundiales. Es un fenómeno cuyos orígenes en esa demarcación jurisdiccional se remontan a la década de los noventa, aun cuando hasta la masacre ocurrida en los denominados “trenes de la muerte” fue infraestimado como amenaza tanto por las élites políticas como por la sociedad.

En la actualidad, por el contrario, al menos siete de cada diez españoles entienden que el terrorismo internacional constituye una amenaza para España. Cinco de cada diez incluso lo consideran la mayor amenaza terrorista que afrontamos colectivamente en estos momentos. Así puede inducirse de los resultados obtenidos en junio de 2006 por el Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) en su duodécima oleada.¹ Esta percepción, tan ampliamente generalizada hoy entre la opinión pública española, se encuentra en consonancia con el hecho de que, desde que hace poco más de dos años cambiara el partido en el Gobierno, la lucha contra el terrorismo yihadista haya figurado como prioridad en la agenda de la institución central en materia de política antiterrorista, es decir, del Ministerio del Interior –siendo su titular José Antonio Alonso y con Antonio Camacho al frente de la Secretaría de Estado de Seguridad–. Más concretamente, dicha percepción está en consonancia con una serie de medidas adoptadas para acomodar las estructuras de seguridad interior ante los retos inherentes a un terrorismo

Tema

Se analizan las medidas contra el terrorismo internacional, la adaptación de las estructuras nacionales de seguridad interior y las percepciones de la opinión pública española.

Resumen

El Gobierno español ha desarrollado durante los últimos dos años una serie de iniciativas para adaptar las estructuras españolas de seguridad interior a la amenaza que supone el actual terrorismo internacional. Entre las principales líneas de actuación se encuentran la de incrementar las capacidades de información e inteligencia policial, reforzar la coordinación entre agencias estatales de seguridad, establecer planes especiales de prevención y protección y potenciar la cooperación con otros países asimismo afectados por el terrorismo yihadista. Estas decisiones, tomadas en el ámbito del Ministerio del Interior, se corresponden con medidas que la opinión pública española considera decididamente importantes en la lucha contra el terrorismo internacional. El consenso existente entre los ciudadanos a este respecto sugiere que hay condiciones especialmente

¹ Los resultados de la duodécima oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), de junio de 2006, se encuentran accesibles en www.realinstitutoelcano.org/barometro.asp

internacional cuyas orientaciones ideológicas, articulación organizativa, composición sociológica, conexiones transnacionales, estrategias de movilización y modalidades operativas lo distinguen en buena medida de otras expresiones de esa violencia. ¿Cuáles son esas medidas? ¿Qué importancia les atribuye la opinión pública? ¿Coinciden las decisiones gubernamentales y el parecer de los ciudadanos españoles?

Incrementar capacidades de inteligencia

La experiencia acumulada en la lucha contra otros terrorismos no necesariamente se transfiere con inmediatez ni facilidad a la lucha contra el actual terrorismo islamista, aunque dicha experiencia proporciona lecciones de insoslayable atención a la hora de bordar reformas en los instrumentos y las agencias estatales de seguridad disponibles –en el marco de un Estado de Derecho– para afrontar las distintas facetas de tan seria criminalidad. Sabemos, por ejemplo, que prevenir y reducir una amenaza terrorista, en cualquiera de sus expresiones, implica disponer de información sobre la misma bien recogida, mejor analizada y convertida en inteligencia de calidad convenientemente diseminada. No es de extrañar, por tanto, que la adaptación de las estructuras de seguridad interior frente al terrorismo internacional haya tenido como uno de sus principales propósitos precisamente el de potenciar las capacidades de inteligencia, en este caso de inteligencia policial. De aquí que apenas iniciada la presente legislatura se tomara la decisión de potenciar los servicios centrales de información e inteligencia policial tanto en el seno de la Policía como de la Guardia Civil, con nuevas secciones especializadas en asuntos particularmente relacionados con procedimientos y modalidades operativas propios del terrorismo yihadista.

De aquí también que no sólo se optara por incrementar el número de efectivos destinados en los respectivos servicios de lucha contra el terrorismo internacional, sino que las autoridades del Ministerio del Interior decidieran en la práctica multiplicarlo en el año 2004, con 300 nuevos policías y guardias civiles que sumar al centenar aproximado que desempeñaba sus funciones en las unidades de información exterior cuando ocurrieron los atentados del 11 de marzo. En 2005 se añadieron otros 300 más, monto similar al que se pretende incorporar este mismo año, para cumplir con el objetivo inicialmente marcado de que para el final de la legislatura sean cerca de 1.000 los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dedicados a combatir el terrorismo yihadista, cubriendo así las necesidades estimadas. Los nuevos efectivos se complementarán, además, con el equipamiento

necesario, con programas de formación y con la contratación de unos 40 traductores de lengua árabe. Pues bien, el aludido Barómetro del Real Instituto Elcano evidencia en este sentido que un 84% de los entrevistados considera importante “multiplicar el número de policías y guardias civiles” como medida para luchar contra el terrorismo internacional y hasta un 61% cree incluso que es muy importante, estando así en consonancia estas valoraciones con la decisión gubernamental tomada al respecto.

En la actualidad, al menos siete de cada diez españoles entienden que el terrorismo internacional constituye una amenaza para España. Cinco de cada diez incluso lo consideran la mayor amenaza terrorista que afrontamos colectivamente en estos momentos

Desarrollos de coordinación antiterrorista

Ortra de las líneas de actuación preferente en la adaptación de las estructuras de seguridad interior a los retos planteados por el terrorismo islamista ha consistido en reforzar la coordinación entre agencias estatales de seguridad. A la creación en mayo de 2004 de una instancia del Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, presidido por el secretario de Estado de Seguridad, siguió poco después la del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista, cuyo funcionamiento efectivo se inició en el verano de ese mismo año. Esta entidad, en la que trabajan conjuntamente especialistas de la Policía y la Guardia Civil, junto a analistas del Centro Nacional de Inteligencia –dependiente como es sabido del Ministerio de Defensa–, constituye un avance muy significativo en el análisis integrado de inteligencia y en la coordinación antiterrorista. Preguntados los entrevistados en el BRIE del pasado mes de junio sobre la valoración que les merece, como medida contra el terrorismo internacional, la de “obligar a que guardias civiles y policías nacionales actúen de forma coordinada”, nada menos que el 97% la consideran importante y hasta un 88% muy importante. Es la iniciativa gubernamental en esta materia que, incluso formulada en el cuestionario con claro énfasis imperativo, recaba mayor apoyo por parte de los ciudadanos españoles.

Estrechamente relacionada con los desarrollos en el expediente de la coordinación antiterrorista se encuentra una decisión cuyo fundamento está tanto en el mismo principio general del interés público

que subyace a las decisiones encaminadas a reforzar aquella coordinación como en el específico que apela a la disponibilidad de la información entre agencias estatales de seguridad. Se trata de la puesta en práctica de este principio de disponibilidad de la información que sea de interés para la seguridad pública en general y relevante para la lucha contra el terrorismo en concreto, mediante una nueva gestión de las bases de datos policiales que asegure un acceso rápido, conjunto y compartido para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Algo que desde 2005 es ya una realidad en el caso de bases de datos como las del documento nacional de identidad, armas y explosivos, partes de viajeros y sistemas de identificación de huellas digitales, por ejemplo. Pues bien, hasta el 94% de los

Dicha percepción está en consonancia con una serie de medidas adoptadas para acomodar las estructuras de seguridad interior ante los retos inherentes a un terrorismo internacional cuyas orientaciones ideológicas, articulación organizativa, composición sociológica, conexiones transnacionales, estrategias de movilización y modalidades operativas lo distinguen en buena medida de otras expresiones de esa violencia

entrevistados en el último BRIE considera importante, como medida de lucha contra el terrorismo internacional, no ya esa posibilidad de acceso conjunto y compartido sino, más aún, “unificar las bases de datos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”. Para el 81% de los entrevistados en ese sondeo de opinión pública es, además, una medida muy importante.

Planes de prevención y protección

Evitarse la comisión de atentados o responder a posibles incidentes terroristas en cualquier parte del territorio español requiere de dispositivos específicos en la medida en que los actos de terrorismo yihadista perpetrados en sociedades occidentales suelen resultar muy letales y suscitar considerable impacto social. Es en este sentido que el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado aprobó en marzo de 2005 el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista, que contiene normas para movilizar con carácter extraordinario una ingente cantidad de recursos policiales –e incluso militares siempre que sea a petición del Ministro del Interior y para labores de apoyo a los

cuerpos policiales– según el nivel estimado de amenaza, que puede variar según épocas del año o cambiantes circunstancias nacionales e internacionales. A este respecto, el ya reiterado BRIE del pasado mes de junio registra que un 87% de los entrevistados considera importantes y hasta el 61% incluso muy importantes los “planes especiales de prevención en fechas o acontecimientos especiales” como medida de lucha contra el terrorismo internacional.

Pero, en atención a lo que probablemente se considera como una verosímil evolución del actual terrorismo global, en concreto una deriva hacia la comisión de atentados que conlleven el empleo de componentes químicos, bacteriológicos, radiológicos o incluso nucleares, las autoridades del Ministerio del Interior decidieron también establecer un plan específico para prevenir eventuales incidentes con este tipo de elementos no convencionales y preparar respuestas acomodadas a la naturaleza de los mismos. Se trata de un plan cuya implementación fue encomendada a la Guardia Civil. De acuerdo con los resultados del reciente BRIE, serían un 72% los ciudadanos españoles para quienes constituye una importante medida de lucha contra el terrorismo internacional la de disponer de “planes ante atentados terroristas con armas nucleares, radiológicas, bacteriológicas o químicas”, al tiempo que es considerada como muy importante para el 57%. El hecho de que la importancia de estos últimos planes concite un acuerdo que se sitúa quince puntos porcentuales por debajo del recabado para los planes especiales de prevención y protección antiterrorista relacionados con fechas o acontecimientos especiales quizá se deba a que una porción de la opinión pública española resta cierta credibilidad al uso de elementos no convencionales o armas de destrucción masiva por parte de los actores del terrorismo yihadista.

Financiación, prisiones, musulmanes

Para el 91% de los entrevistados en ese mismo sondeo de opinión pública, es importante, como medida de lucha contra el terrorismo internacional, la de “incrementar el control de entidades financieras para impedir la financiación del terrorismo” y para un 78% se trata, de hecho, de una medida muy importante. Estos datos denotan un amplio respaldo de los ciudadanos a iniciativas gubernamentales como la de implantar una vigilancia efectiva mediante el desarrollo reglamentario de la vigente ley sobre prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, que data de 2003. Un desarrollo que se combina con las labores de los servicios policiales de información especializados en análisis económico del terrorismo y la prestigiosa unidad española de inteligencia

financiera. Menor grado de acuerdo entre los ciudadanos sobre su importancia parece suscitar, según los resultados que proporciona el BRIE realizado en junio de 2006, la medida de “impedir que los presos por terrorismo internacional permanezcan juntos en los mismos centros penitenciarios”, percibida como importante por el 74% de los entrevistados y como muy importante para el 57%. Estas valoraciones se corresponden con una medida adoptada en noviembre de 2004, por la que los reclusos relacionados con el terrorismo yihadista fueron distribuidos en algo más de 30 establecimientos penitenciarios. Pero bien podría indicar un posicionamiento de la opinión pública respecto a otras medidas organizativas y disciplinarias de control preventivo sobre esa categoría de internos en las prisiones españolas, algo más de 150 en la actualidad.

El conjunto de medidas contra el terrorismo internacional hasta aquí descritas no incluyen algunas otras muy relevantes, como las relacionadas con la actualización de normas administrativas y penales que acrecientan el control sobre el almacenamiento, manejo o consumo de explosivos, en tanto que sustancias susceptibles de ser utilizadas para actos terroristas.² Ahora bien, el éxito de las medidas gubernamentales adoptadas contra un terrorismo internacional perpetrado por actores individuales y colectivos que se definen a sí mismos como devotos del islam, depende en buena medida de las percepciones que hacía esos terroristas y hacia la acción contraterrorista existan en el seno de las comunidades musulmanas. Es especialmente en el seno de dichas comunidades donde, sobre todo desde posiciones de autoridad religiosa reconocida, se ha de deslegitimar y estigmatizar el terrorismo yihadista, inhibiendo procesos de radicalización violenta. No es difícil entender, a partir de esta idea, que “mantener un diálogo permanente con las comunidades musulmanas en España”, como de hecho se ha venido haciendo desde el Ministerio del Interior y, en particular, desde la Secretaría de Estado de Seguridad, le parezca a un 80% de los entrevistados en el reciente estudio de opinión pública realizado por el Real Instituto Elcano una medida importante de lucha contra el terrorismo internacional, e incluso que sea tenida por muy importante para el 57% de los mismos. Una vez más, la acción del Gobierno en esta cuestión se corresponde con las valoraciones de los ciudadanos.

Cooperación internacional y europeización

Pero el actual terrorismo yihadista es un fenómeno ampliamente transnacionalizado y hasta global, por lo que el rendimiento de las iniciativas dedicadas tanto a incrementar las capacidades nacionales de información e

inteligencia como a reforzar la coordinación entre agencias estatales de seguridad, entre otras medidas, sería muy limitado en ausencia de cooperación internacional –bilateral pero también multilateral–. No en vano, el reforzamiento de esta cooperación internacional fue definido como una prioridad por las autoridades competentes en materia de seguridad interior desde que tomaron posesión de sus cargos, estableciendo áreas y países de actuación estratégica preferente y, en primer lugar, los países de nuestro inmediato entorno europeo y la propia Unión Europea. España, a través del Ministerio del Interior, ha continuado con su participación activa

La experiencia acumulada en la lucha contra otros terroristas no necesariamente se transfiere con inmediatez ni facilidad a la lucha contra el actual terrorismo islamista, aunque dicha experiencia proporciona lecciones de insoslayable atención a la hora de bordar reformas en los instrumentos y las agencias estatales de seguridad disponibles –en el marco de un Estado de Derecho– para afrontar las distintas facetas de tan seria criminalidad

en ámbitos de cooperación reforzada que se enmarcan en la construcción del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Y, por supuesto, en el marco del Consejo de Ministros de Asuntos de

Preguntados los entrevistados en el BRIE del pasado mes de junio sobre la valoración que les merece, como medida contra el terrorismo internacional, la de “obligar a que guardias civiles y policías nacionales actúen de forma coordinada”, nada menos que el 97% la consideran importante y hasta un 88% muy importante. Es la iniciativa gubernamental en esta materia que recaba mayor apoyo por parte de los ciudadanos españoles

Justicia e Interior de la Unión Europea. Algunas decisiones tomadas en el ámbito nacional durante los últimos dos años han sido trasladadas luego a estos ámbitos intergubernamentales, de donde proceden a su vez decisiones colectivas cuya obligada trasposición al ordenamiento español implica una notable europeización de la política antiterrorista española en general y de los programas

² Sobre las actitudes de la opinión pública hacia la introducción de otras medidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo internacional o la valoración del papel de algunas instituciones a ese respecto, véanse www.realinstitutoelcano.org/200511brie.asp y www.realinstitutoelcano.org/200604brie.asp

elaborados para combatir el terrorismo internacional en particular.

En segundo lugar, el reforzamiento de la cooperación policial antiterrorista durante la primera mitad de la legislatura ha definido también como ámbito preferente al Magreb y especialmente a Marruecos, de donde proceden tres cuartas partes de los inmigrantes musulmanes en España y aproximadamente cuatro de cada diez individuos que han ingresado en prisiones de nuestro país por delitos relacionados con el terrorismo yihadista,³ sin olvidar a otros países del mundo islámico, algo obvio al colaborar bilateralmente en asuntos referidos a un terrorismo de orientación islamista con extensas conexiones transnacionales. En tercer lugar, la cooperación contra el terrorismo internacional ha privilegiado los intercambios con EEUU. Pues bien, mientras que la cooperación en la Unión Europea resulta importante por el 97% de los entrevistados en el más reciente BRIE y muy importante por el 91%, estas cifras descienden al 81% y 64%, respectivamente, para Marruecos, al 79% y 64% para los países del mundo islámico en conjunto, y al 79% y 61% para EEUU. En el caso del vecino país norteafricano y otros del mundo islámico puede que ello se deba a una valoración negativa del islam y de los regímenes del mundo islámico en parte de la opinión pública, mientras que respecto a EEUU pueden dejarse sentir tanto el desagrado que entre los ciudadanos españoles suscita la guerra al terror emprendida por sus gobernantes como un cierto antiamericanismo latente.

respecto. Tanto en relación al incremento de las capacidades de inteligencia como de coordinación antiterrorista o de cooperación internacional, al igual que sobre planes específicos de prevención y protección u otras iniciativas contempladas en este análisis, las decisiones tomadas por el Ministerio del Interior como consecuencia de los atentados del 11 de marzo están en sintonía con una serie de medidas de enunciado genérico cuya importancia concita un extraordinario acuerdo entre los ciudadanos. La amplitud de estas actitudes sociales favorables a la acción del Gobierno en materia de lucha contra el terrorismo yihadista sugiere dos recomendaciones. En primer lugar, las autoridades competentes en materia de seguridad interior disponen de un amplio margen de apoyo popular para avanzar y perfeccionar las medidas adoptadas, en especial por lo que se refiere a la coordinación entre agencias estatales de seguridad, la unificación de bases de datos policiales, el control de la financiación del terrorismo y la cooperación europea. En segundo lugar, la extensión del acuerdo entre los ciudadanos acerca de qué medidas de lucha contra el terrorismo internacional son importantes debería proporcionar fundamentos adicionales para un consenso político explícito y estable sobre tan importante cuestión entre los dos grandes partidos políticos españoles.

Fernando Reinares

Investigador Principal de Terrorismo Internacional, Real Instituto Elcano, y Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos

El reforzamiento de la cooperación internacional fue definido como una prioridad por las autoridades competentes en materia de seguridad interior desde que tomaron posesión de sus cargos, estableciendo áreas y países de actuación estratégica preferente y, en primer lugar, los países de nuestro inmediato entorno europeo y la propia Unión Europea

Conclusiones

El conjunto de las actuaciones gubernamentales desarrolladas durante los dos primeros años de la legislatura actualmente en curso para adaptar las estructuras españolas de seguridad interior a los riesgos y amenazas inherentes al terrorismo internacional se corresponde con medidas que la opinión pública española considera decididamente importantes al

³ Un estudio preliminar con datos al respecto es el de Fernando Reinares, "Hacia una caracterización social del terrorismo yihadista en España: implicaciones en seguridad interior y acción exterior", disponible en www.realinstitutoelcano.org/analisis/929.asp

Anexo I

¿Cuál le parece que es una amenaza mayor para España?

	Porcentaje
El terrorismo internacional	51,2
ETA	26,5
Los dos	20,4
Ninguno	1,1
NS/NC	0,8

Total muestra: 1.208.

Fuente: Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), duodécima oleada (junio de 2006).

Anexo II.

Voy a leerle una serie de medidas de lucha contra el terrorismo internacional en España. Dígame si le parecen mucho, algo, poco o nada importantes... (%)

Medidas	Mucho	Algo	Poco	Nada	NS/NC
Multiplicar el número de policías y guardias civiles	61.1	22.9	11.4	4.3	0.3
Obligar a que guardias civiles y policías nacionales actúen de forma coordinada	87.5	9.5	1.7	1.0	0.3
Unificar las bases de datos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado	81.0	12.7	4.1	1.2	0.9
Incrementar el control de entidades financieras para impedir la financiación del terrorismo	78.1	12.5	5.6	3.1	0.7
Planes especiales de prevención en fechas o acontecimientos especiales	60.6	26.2	9.3	2.9	1.1
Planes ante ataques terroristas con armas nucleares, radiológicas, bacteriológicas o químicas	57.1	14.7	10.8	16.6	0.8
Impedir que los presos por terrorismo internacional permanezcan juntos en los mismos centros penitenciarios	57.3	17.0	13.2	10.6	1.9
Mantener un diálogo permanente con las comunidades musulmanas en España	57.4	22.6	11.7	7.7	0.7

Total muestra: 1.208.

Fuente: Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), duodécima oleada (junio de 2006).

Anexo III

Voy a leerle una serie de países con los que España podría cooperar en la lucha contra el terrorismo. Dígame si considera dicha cooperación mucho, algo, poco o nada importante... (%)

Países	Mucho	Algo	Poco	Nada	NS/NC
EEUU	60.7	18.5	10.8	9.4	0.6
Unión Europea	90.6	6.5	1.7	1.2	0.2
Países del mundo islámico	63.7	15.6	10.8	9.3	0.7
Marruecos	63.7	17.0	10.3	8.5	0.4

Total muestra: 1.208.

Fuente: Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), duodécima oleada (junio de 2006).

Estados Unidos y la democratización en el mundo árabe: una reflexión crítica

La Iniciativa de Asociación Estados Unidos-Oriente Medio (MEPI) y la Iniciativa para el Amplio Oriente Medio y Norte de África (BMENA), denotan claramente que el objetivo de las reformas en los países árabes debe ser la democracia, un avance teniendo en cuenta que durante años EEUU se limitaba a hablar de “buen gobierno” (good governance) y de derechos humanos

Julia Choucair Vizoso

Tema

En los últimos años, EEUU ha puesto en marcha una serie de iniciativas destinadas a abordar algunos de los desafíos a los que se enfrenta el mundo árabe. Este análisis evalúa el impacto que las dos principales iniciativas, la Iniciativa de Asociación Estados Unidos-Oriente Medio (MEPI) y la Iniciativa para el Amplio Oriente Medio y Norte de África (BMENA), puedan tener en el proceso de democratización en la región.

Resumen

Tomando como punto de partida la pretendida nueva política de EEUU de promover la democracia en los países árabes, una mirada atenta a las dos principales iniciativas, MEPI y BMENA, desvela carencias conceptuales en su diseño y en su puesta en práctica. Estos problemas apuntan a una falta de visión y de coherencia en la política estadounidense hacia la región.

Análisis

La cuestión de la democracia en los países árabes irrumpió en la escena política estadounidense tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Ese día marcó un cambio de rumbo en la visión geoestratégica de EEUU e impulsó a la

Administración del presidente George Bush a replantearse seriamente la lógica que había guiado durante décadas la política estadounidense hacia la región. Esta lógica estaba basada en la noción de que la estabilidad proporcionada por los regímenes árabes autocráticos formaba parte esencial de los intereses nacionales de EEUU.

En las décadas de 1970 y 1980, la política estadounidense en la región se centró en garantizar un ambiente estable que facilitara el acceso al petróleo y que permitiera establecer bases militares estadounidenses para coordinar operaciones en Asia y África. Al mismo tiempo, existía un interés especial en conseguir acuerdos de paz entre árabes e israelíes. Para lograr estos objetivos, la política estadounidense se centró en el desarrollo económico de algunos países árabes a través de la privatización de algunos sectores y del fomento de la inversión, además de las ayudas directas en materia de defensa y seguridad. El tema de la reforma política empezó a abrirse paso en la agenda estadounidense a mediados de la década de 1990, después de que el final de la Guerra Fría elevase la importancia de las transiciones democráticas en el panorama mundial en general, y en el llamado tercer mundo en particular.

Sin embargo, cabe indicar que este nuevo elemento en la agenda estadounidense no supuso un cambio sustancial en la estrategia seguida hasta la fecha, ya que se trataba de programas de asistencia muy limitados, cuyo fin era impulsar cambios a muy largo plazo en los países de la región. Los primeros programas de este tipo en países árabes se introdujeron a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, en sus siglas en inglés), una agencia gubernamental responsable de planificar y administrar la asistencia económica y humanitaria exterior de EEUU. Al principio, estos programas se limitaban a apoyar reformas en el ámbito económico, pero con el tiempo pasaron a financiar también programas destinados a mejorar la función del gobierno (*good governance*) y a prestar apoyo a la sociedad civil. Entre 1991 y 2001, el Gobierno de EEUU gastó alrededor de 250 millones de dólares en programas dedicados a la promoción de la democracia, una suma bastante modesta en comparación con el apoyo económico y militar dado a varios gobiernos árabes. En esos diez años, las reformas políticas casi nunca se mencionaron en reuniones entre altos cargos estadounidenses y dirigentes árabes, y la cooperación se centró en asuntos de defensa y economía, así como en la prioridad estadounidense de resolver el conflicto árabe-israelí. La lógica subyacente era que un impulso verdadero a la

democracia podría desestabilizar la zona y, como consecuencia, perjudicar los intereses estadounidenses. La violencia en Argelia tras las elecciones de 1991 habría convencido a EEUU de que las aperturas políticas en la región podrían tener consecuencias desastrosas. Por otro lado, EEUU también temía que la democratización impidiera la resolución del conflicto árabe-israelí, porque sería más fácil negociar con líderes autocráticos que con parlamentos heterogéneos e indecisos que reflejasen la realidad de la calle árabe.

Cambio de contexto desde el 11 de septiembre

Tras el 11 de septiembre de 2001, un número creciente de políticos en busca de explicaciones y soluciones a la amenaza del terrorismo internacional concluyeron que el radicalismo islámico violento se debía principalmente a la falta de democracia en el mundo árabe. De ese modo, la promoción de la democracia en los países árabes pasó de ser una causa impulsada por algunos entusiastas a convertirse en una prioridad para la seguridad nacional de EEUU. La propuesta apareció por primera vez en la agenda internacional el 6 de noviembre de 2003, cuando el presidente Bush declaró: “Mientras Oriente Medio sea un lugar donde no florezca la libertad, seguirá siendo una zona de estancamiento, resentimiento y violencia lista para exportar. Con la proliferación de armas que pueden generar un daño catastrófico a nuestro país y a nuestros amigos, sería imprudente aceptar el *statu quo*”.¹ Tras ser proclamada parte esencial de la llamada “guerra contra el terrorismo” iniciada por EEUU, la promoción de la democracia en los países del norte de África y Oriente Medio fue adquiriendo relevancia creciente en la diplomacia internacional.

Desde su nacimiento, la nueva orientación fue acogida con escepticismo. Aunque para algunos suponía un giro radical en la política exterior de EEUU, muchos otros argumentaron que el apoyo estadounidense a líderes autocráticos en la región se había basado en intereses que no podrían ser desechados fácilmente. Según estas opiniones, la necesidad de mantener la cooperación militar, la estabilidad energética y el proceso de paz en Oriente Medio no se integraría fácilmente con la nueva estrategia. La invasión de Irak poco después de este anunciado cambio en la política estadounidense generó controversia en torno a la iniciativa. Según altos cargos en la

Administración Bush, la guerra en Irak crearía un gobierno democrático en el corazón del mundo árabe que serviría de modelo para los otros países de la región. Para muchos críticos de la guerra, la invasión sin el respaldo internacional demostraba que la propuesta estadounidense de promover la democracia servía de excusa para una política intervencionista e irrespetuosa con la soberanía nacional. Cuatro años después, el futuro de Irak sigue envuelto en la incertidumbre y la esperanza de un Irak estable y democrático se ha visto eclipsada por la duda de si se puede salvaguardar la unidad del territorio nacional de Irak y del pueblo iraquí.

Tras el 11 de septiembre de 2001, un número creciente de políticos en busca de explicaciones y soluciones a la amenaza del terrorismo internacional concluyeron que el radicalismo islámico violento se debía principalmente a la falta de democracia en el mundo árabe. De ese modo, la promoción de la democracia en los países árabes pasó de ser una causa impulsada por algunos entusiastas a convertirse en una prioridad para la seguridad nacional de EEUU

Pero el énfasis estadounidense en la democratización de la región va más allá que la intervención en Irak. En los cuatro últimos años, la Administración Bush también ha iniciado otro proceso más amplio y menos agresivo con la intención de instigar y apoyar reformas democráticas en los países árabes. Este proceso se centra en facilitar transiciones graduales en los países árabes a través de una mezcla de presión diplomática y de programas de asistencia. En el área de la diplomacia, los elementos más visibles son las declaraciones y acciones de los altos cargos del Gobierno estadounidense respecto al tema de la democratización. Desde 2004, el presidente Bush y la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, se han pronunciado con frecuencia sobre la promoción de la democracia y han ido incorporando el mensaje pro-democrático en reuniones públicas y privadas con dirigentes árabes. En cuanto a los programas de asistencia, se lanzaron dos iniciativas principales con el fin de aumentar el apoyo a la sociedad civil árabe y con una clara intención de acercarse a la población.

¹ Discurso del presidente Bush en el XX aniversario de la National Endowment for Democracy, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031106-2.html>

MEPI y BMENA: una mirada preliminar

La Iniciativa para el Amplio Oriente Medio y Norte de África (*Broader Middle East and North Africa Initiative*, BMENA) es una iniciativa multilateral a través de la cual EEUU, la Unión Europea y varios países árabes se comprometen a cooperar en el desarrollo político y económico de la región del Amplio Oriente Medio, una zona que incluye Afganistán, Arabia Saudí, Argelia, Bahrein, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos, Irán, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Marruecos, Omán, Pakistán, Qatar, Siria, los Territorios Palestinos, Túnez y Yemen.

La iniciativa no tuvo un buen comienzo. Meses antes de su presentación oficial por el Gobierno estadounidense en la cumbre del G-8 en Sea Island (Georgia) en junio de 2004, los detalles de la propuesta se filtraron y se

varios cambios, empezando por su propio nombre, que en un principio se llamó Iniciativa del Gran Oriente Medio (*Greater Middle East Initiative*). Entre las modificaciones figuraba la inclusión de una importante referencia al conflicto palestino-israelí, así como la inserción de una mención explícita al Proceso de Barcelona y a la necesidad de un enfoque multilateral.

En la cumbre se acordó la creación del Foro para el Futuro, una instancia de nivel ministerial cuyo objetivo es dar continuidad a las discusiones sobre las propuestas de reforma, y en torno a la cual se reúnan cada año funcionarios de los Estados participantes con representantes de la sociedad civil. En el segundo encuentro del Foro para el Futuro, que tuvo lugar en Bahrein los días 11 y 12 de noviembre de 2005 y en la cual participaron los ministros de Asuntos Exteriores y Economía de los países del G-8 y de una veintena de países árabes, así como otros países occidentales con presencia e intereses relevantes en la región (como es el caso de España), se crearon dos iniciativas: por un lado, la Fundación para el Futuro, encargada de proporcionar fondos para iniciativas de la sociedad civil a favor de principios democráticos. Por otro lado, el Fondo para el Futuro, de carácter económico y financiero, cuyo fin es apoyar a las empresas y a las inversiones en la región para crear empleos y crecimiento económico. Ambas fundaciones dependerán de fondos del Gobierno de EEUU y de gobiernos europeos y árabes, pero se gestionarán mediante una junta directiva independiente.

A diferencia de la BMENA, que está diseñada como una iniciativa multilateral, la Iniciativa de Asociación Estados Unidos-Oriente Medio (*Middle East Partnership Initiative*, MEPI) es un fondo de asistencia bilateral y representa un elemento esencial de la política de la Administración Bush. La iniciativa se puso en marcha en el año 2002 con fondos del Departamento de Estado, con el objetivo de respaldar cuatro áreas: las reformas económicas, las reformas políticas, las mejoras educativas y los esfuerzos para crear mejores oportunidades para las mujeres en la región. Este enfoque partía de la lógica de que los gobiernos árabes no habían reconocido o sabido afrontar los retos demográficos y económicos, y necesitaban una incitación por parte de activistas locales. Para obtener legitimidad, los diseñadores de la propuesta basaron estos objetivos en las conclusiones del Informe sobre Desarrollo Humano Árabe de 2002, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que se identificaban deficiencias en estas áreas.

En lugar de moverse en la negociación directa entre gobiernos, el MEPI está diseñado para facilitar fondos a grupos locales y no gubernamentales que busquen incrementar las oportunidades de empleo,

El énfasis estadounidense en la democratización de la región va más allá que la intervención en Irak. En los cuatro últimos años, la Administración Bush también ha iniciado otro proceso más amplio y menos agresivo con la intención de instigar y apoyar reformas democráticas en los países árabes. Este proceso se centra en facilitar transiciones graduales en los países árabes a través de una mezcla de presión diplomática y de programas de asistencia

divulgaron en la prensa árabe, lo que suscitó las primeras críticas. En los países árabes, la propuesta fue percibida como un intento por parte de EEUU de imponer valores occidentales, sin tomar en consideración las opiniones y los verdaderos intereses de los países de la región. Por su parte, varios países de la Unión Europea, especialmente Francia, criticaron a EEUU por no haber consultado con los gobiernos y grupos de la sociedad civil árabes y por haber desdeñado la política Europea hacia la región, encarnada en el Proceso de Barcelona iniciado en 1995. Desde el punto de vista de los miembros de la Unión Europea, el éxito de la iniciativa dependía de si era vista como una colaboración real entre los países del G-8 y los de la región y de si incluía un compromiso de resolver el conflicto árabe-israelí. Para lograr la aprobación de su iniciativa en la cumbre del G-8, la Administración Bush debió realizar notables concesiones en el campo político y económico, tanto a los árabes como a los europeos. EEUU sometió la propuesta a

la expansión del espacio democrático y del respeto a la ley, la mejora del sistema educativo para que las personas puedan recibir una formación que les capacite para entrar en el mercado de trabajo, y el respaldo a aquellos cambios que permitan la plena incorporación de la mujer a la vida pública con igualdad de oportunidades. Entre 2002 y 2005, MEPI gastó 293 millones de dólares, de los cuales un 28% fue destinado al área de la democracia, un 33% al impulso de reformas económicas, un 26% a mejorar la calidad de la educación y el 13% restante a apoyar los derechos de la mujer.

Evaluación de las iniciativas

Cuatro años es un período relativamente corto para evaluar el alcance de estas iniciativas, pero suficiente para comprobar que existen serias deficiencias en la estrategia y graves problemas en la implementación. Estas carencias limitan gravemente el impacto y el alcance de los programas de asistencia.

En primer lugar, existe un problema fundamental en la lógica que subyace a estos programas. La falta de una estrategia que reconozca las medidas necesarias que los países árabes deban tomar para lanzar un verdadero proceso de democratización ha dado como resultado una gran diversidad de pequeños proyectos a corto plazo. Aunque puede que estos proyectos mejoren parcialmente la calidad de vida de algunos ciudadanos árabes, no contribuyen a un proceso de desarrollo político. Un repaso a los proyectos de MEPI revela una lista de programas de diversa índole, como los dirigidos a mejorar la vida de las niñas y las mujeres mediante la enseñanza elemental y las becas para permanecer en la escuela; al establecimiento de programas de formación pedagógica para los niveles primario y secundario; becas para realizar estudios universitarios en EEUU y en universidades estadounidenses en la región; asistencia técnica sobre las normas de la Organización Mundial de Comercio para los países de la región que aspiren a ser miembros; asistencia a los gobiernos en lo referente a la reforma del sector financiero; asistencia a las organizaciones no gubernamentales y a individuos de toda la gama política que trabajan por la reforma política; programas que aumenten la transparencia de los sistemas jurídicos y normativos y que mejoren la administración de justicia; y capacitación para los candidatos a cargos políticos y para los miembros de los parlamentos. Todos estos objetivos son importantes, pero están diseñados para contribuir a la consolidación de la democracia en una sociedad, no para impulsar el comienzo de un proceso de democratización.

Los programas antes citados no están adaptados para los países árabes que todavía no han

comenzado un proceso de transición. Dichos programas están inspirados en proyectos que se llevaron a cabo en los países de la antigua Unión Soviética, donde, a diferencia de la situación en los países árabes, ya se veían aperturas políticas significantes. Aunque a lo largo de la última década algunos gobiernos árabes han dado pasos hacia la reforma política, aún no se ha producido un proceso real de democratización. Los regímenes árabes autoritarios dominan la táctica de adoptar algunas reformas superficiales sin dejar que causen un cambio real en las estructuras políticas. Las agencias encargadas de la promoción de la democracia se pueden pasar años apoyando a la sociedad civil, fomentando los derechos de la mujer y promoviendo una educación cívica democrática, sin contribuir a un cambio básico en la estructura política. Para que dicho cambio ocurra, los programas deben abordar el

Cuatro años es un período relativamente corto para evaluar el alcance de estas iniciativas, pero suficiente para comprobar que existen serias deficiencias en la estrategia y graves problemas en la implementación. Estas carencias limitan gravemente el impacto y el alcance de los programas de asistencia

problema principal en los sistemas políticos árabes: el proceso de contestación política y la estructura básica de los regímenes. Un paso imprescindible sería presionar a estos gobiernos a iniciar un proceso de separación de los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales. Otro paso sería llevar a cabo una reforma electoral que refleje una representación más justa del ámbito político nacional. En resumen, estos esfuerzos tienen que presionar a los gobiernos árabes para que haya una reforma en la estructura del sistema de gobierno.

Otro problema relacionado con dichas iniciativas surge de un concepto limitado de la sociedad civil. Los donantes tienden a dirigir gran parte de sus recursos a las ONG, ignorando que en muchos países de la región las ONG no constituyen el corazón de la sociedad civil. Se necesita un entendimiento más profundo de la estructura de la sociedad civil en cada país y concebir una estrategia basada en ese conocimiento.

Estos problemas conceptuales se ven empeorados por problemas en la financiación. Primero, las ayudas proporcionadas por MEPI y BMENA siguen sin ser suficientes para afrontar los enormes desafíos a los que se enfrenta la región. Por ahora, la

Administración estadounidense no parece dispuesta a acompañar su retórica sobre la promoción de la democracia con los fondos necesarios. El objetivo de MEPI de transformar las condiciones en dieciséis países árabes no coincide con los fondos disponibles. Desde su creación, MEPI ha recibido una media anual de 88 millones de dólares, empezando con la modesta cifra de 29 millones en 2002. Los

Para la Administración estadounidense la pregunta clave es: ¿cómo evitar que la promoción de la democracia no se haga a costa de los intereses estratégicos de EEUU en la región?

proyectos destinados al área de la reforma política reciben sólo una parte de estos fondos (22 millones de dólares de un total de 74,4 millones en 2005, y 20 millones de un total de 89,5 millones en 2004). En cuanto al BMENA, la Fundación para el Futuro se lanzó con un capital de 56 millones de dólares (de los cuales 35 millones fueron aportados por EEUU) y el Fondo para el Futuro con 100 millones de dólares (la mitad aportados por EEUU). Por su parte, el Gobierno español se ha comprometido a aportar un millón de dólares a la Fundación para el Futuro.

El segundo problema se debe al modo de financiación. El hecho de que los fondos de MEPI dependen de una decisión del Congreso de EEUU ejerce una doble presión sobre MEPI. Primero, los oficiales en MEPI se ven presionados para gastarse los fondos anuales rápidamente, para así poder solicitar más fondos al año siguiente. En segundo lugar, se crea la presión de cuantificar los resultados de los proyectos de MEPI para convencer a los miembros del Congreso del éxito de la iniciativa. Como consecuencia, se da prioridad al diseño de programas a corto plazo que presenten resultados inmediatos (por ejemplo, organizar seminarios o conferencias en países árabes) en lugar de programas sólidos y sostenibles a largo plazo.

Tras los problemas recurrentes de estos programas de asistencia se encuentran graves contradicciones en la política estadounidense con respecto a la promoción de la democracia en la región. Muchas de las contradicciones son resultado de la falta de una visión que pueda integrar el objetivo de la promoción de la democracia en la jerarquía de intereses estadounidenses en la región. No cabe duda de que la Administración Bush tiene un compromiso

ideológico y moral con la promoción de la democracia. Ambas iniciativas, la MEPI y el BMENA, denotan claramente que el objetivo de las reformas en los países árabes debe ser la democracia, un avance teniendo en cuenta que durante años EEUU se limitaba a hablar de “buen gobierno” (good governance) y de derechos humanos. Según la Estrategia de Inteligencia Nacional presentada por el director nacional de inteligencia –John D. Negroponte– el 26 de octubre de 2005, apoyar la democracia en otros países es una misión estratégica para los servicios de inteligencia de EEUU. Lo que genera dudas es si una política basada en objetivos contradictorios puede llegar a lograr coherencia e influir de una manera positiva en los cambios políticos en los países árabes. Aunque el interés de EEUU en la promoción de la democracia sea real, Washington sigue manteniendo intereses en el ámbito económico y de seguridad que requieren una relación amistosa con los regímenes autocráticos de la región. Estos intereses (el acceso al petróleo, la cooperación en la lucha antiterrorista y el mantenimiento del proceso de paz en Oriente Medio) se han intensificado en los últimos años dado el carácter imprevisible de los suministros de petróleo, la “guerra contra el terrorismo” emprendida por EEUU tras los atentados del 11-S y la nueva dinámica en el conflicto palestino-israelí tras la victoria de Hamas en las elecciones palestinas. Para la Administración estadounidense la pregunta clave es: ¿cómo evitar que la promoción de la democracia no se haga a costa de los intereses estratégicos de EEUU en la región?

Tampoco existe un consenso general en la Administración estadounidense con respecto al beneficio de promover la democracia en la región. Los diferentes departamentos y agencias del Gobierno han acogido esta causa con diferentes grados de entusiasmo. Con tantos departamentos involucrados en este proceso (la Casa Blanca, el Departamento de Estado, USAID, el Departamento de Defensa y las agencias de inteligencia) no es sorprendente que existan diferentes ideas y opiniones sobre este proceso. Una mirada detallada a los debates entre los distintos organismos gubernamentales queda fuera del ámbito de este análisis, pero conviene indicar que el Departamento de Defensa sigue dudando del vínculo entre la promoción de la democracia y la seguridad nacional de EEUU.

Conclusiones

Hacia una nueva agenda democratizadora

La promoción de la democracia en el mundo árabe se ha convertido, indiscutiblemente, en un tema central de la política exterior estadounidense, pero el proceso de implementación está plagado de incoherencias y contradicciones. Promover la democracia en el extranjero siempre es un objetivo difícil. A esto hay que sumar la existencia de ciertas condiciones en los países árabes que dificultan aun más este proceso: la destreza de los regímenes árabes para desarrollar estrategias de supervivencia, el legado de apoyo estadounidense y europeo a dichos regímenes, el conflicto árabe-israelí, la creciente influencia del islamismo en las sociedades árabes y el petróleo. En vista de esta plétora de obstáculos, una estrategia eficaz para promover la democracia debería tomar en cuenta las siguientes observaciones:

- En primer lugar, se necesita un reconocimiento de que el proceso de democratización en los países árabes se desarrollará principalmente por los políticos y ciudadanos árabes. Las transiciones democráticas de las últimas décadas en otros países demuestran que, aunque la labor de algunos actores internacionales juega un papel importante, no es determinante en estos procesos. Al mismo tiempo, eso no implica que EEUU y Europa no puedan aportar contribuciones positivas al proceso.
- El papel principal de EEUU en este proceso se debe enfocar en presionar a los gobiernos para que abran el espacio político, de forma que la sociedad civil y los reformistas árabes puedan articular sus propias ideas, las cuales son más pertinentes que cualquier propuesta estadounidense.
- Asimismo, las experiencias de otros países revelan que los procesos de democratización tienden a ocurrir de manera incierta e impredecible. A la Administración estadounidense le gustaría ver el despliegue de procesos democráticos siempre que estos procesos ocurran lentamente y que los resultados sean aceptables. Este deseo no coincide con la realidad política en los países árabes. Convendría que EEUU afrontara la realidad de que algunos cambios políticos verdaderos en la región podrían ser conflictivos y violentos.
- En este ámbito, la Administración estadounidense debe aceptar que hoy en día los partidos y grupos islamistas moderados en el mundo árabe no tienen rival en su capacidad de organización y movilización política. Estos grupos podrían llegar al poder en muchos países árabes en caso de que se produzca una apertura política. La aceptación de esta realidad no implica que EEUU tenga que amparar a estos grupos y dejar de apoyar a sus aliados naturales en la región (los liberales árabes), pero sí apunta a la necesidad de un diálogo con los

partidos islamistas. Este contacto enviaría un mensaje claro a los regímenes autocráticos árabes y a la población sobre la seriedad del objetivo estadounidense de promover la democracia.

- Una estrategia para la promoción de la democracia en la región tiene que tener en cuenta las diferencias entre los países y formular proyectos para cada país que reflejen las realidades de su sociedad y de su sistema político. En teoría, los dirigentes de programas de asistencia, incluyendo MEPI, insisten en que este elemento ya forma parte de su trabajo. En la práctica, hay pocas pruebas de que estén ejerciendo esfuerzos serios para identificar un enfoque adecuado en cada país.

Una estrategia eficaz para promover la democracia en los países árabes requiere un enfoque coherente, sofisticado y flexible que refleje las realidades históricas y actuales y las necesidades de cada país

- La democracia no se puede promover sólo a través de programas de asistencia como MEPI y BMENA. Un esfuerzo serio debe incluir una presión diplomática a todo nivel. Un mensaje claro y rotundo sobre el apoyo estadounidense a la democratización exige que este tema se aborde en reuniones oficiales entre embajadores, ministros y jefes de Estado. En este contexto, existe la necesidad de establecer más coherencia entre los diferentes órganos de gobierno encargados de este tema.
- Finalmente, la promoción de la democracia debe ser un objetivo de EEUU en toda la región. Los esfuerzos no se deben limitar a los países más susceptibles ante este tipo de presiones, sino dirigirse a países clave de la región donde menos aperturas se han producido, como Egipto y Arabia Saudí.

En definitiva, una estrategia eficaz para promover la democracia en los países árabes requiere un enfoque coherente, sofisticado y flexible que refleje las realidades históricas y actuales y las necesidades de cada país. EEUU se encuentra ante la oportunidad de demostrar que la promoción de la democracia es un elemento esencial de su política y que no será menospreciada e ignorada cuando se enfrenta a otros intereses de seguridad y económicos.

Julia Choucair Vizoso

*Investigadora del programa de Democracia y Estado de Derecho y editora adjunta del Arab Reform Bulletin
Carnegie Endowment for International Peace,
Washington DC*

India: las dos caras del desarrollo económico

La economía de la India presenta hoy en día dos caras muy distintas: una de gran dinamismo y creciente prosperidad, y otra en la que hay fragilidades sustanciales, grandes imperativos de desarrollo y, sobre todo, una pobreza todavía extrema. Es comprensible que el Gobierno de Nueva Delhi quiera destacar la primera y pasar de puntillas por la segunda, pero, para tener una visión apropiada del país, resulta obligado analizar conjuntamente las dos realidades

Pablo Bustelo

Tema

La economía de la India presenta hoy en día dos caras muy distintas: una de gran dinamismo y creciente prosperidad, especialmente desde 2003, y otra en la que hay fragilidades sustanciales, grandes imperativos de desarrollo y, sobre todo, una pobreza todavía extrema. Es comprensible que el Gobierno de Nueva Delhi quiera destacar la primera y pasar de puntillas por la segunda, pero, para tener una visión apropiada del país, resulta obligado analizar conjuntamente las dos realidades.

Resumen

Este análisis repasa, en primer lugar, las causas, las manifestaciones y los efectos principales del rápido crecimiento económico que ha registrado la India desde 2003. En segundo término, analiza brevemente los riesgos económicos a corto plazo, relacionados sobre todo con una creciente vulnerabilidad financiera y con una insuficiente creación de empleo. En tercer lugar, el análisis se detiene en las exigencias que la pauta de desarrollo debe cumplir a partir de ahora para poder mantener, a medio y largo plazo, una tasa de crecimiento igual o superior a la de los últimos años. En cuarto lugar, señala que la tarea es aún enorme, a la vista del extremo subdesarrollo de la mayor parte del país.

Análisis

La economía de la India ha registrado un crecimiento sobresaliente desde 2003. La tasa de crecimiento anual medio del PIB ha sido del 8,1% entre 2003-2004 y 2005-2006 (años fiscales, entre abril y marzo). Esa tasa no sólo ha sido muy superior a la del trienio anterior (5,4%) sino que ha sido la segunda mayor del mundo, tras la de China.

Ese crecimiento ha descansado en la fuerte expansión del sector servicios (que supone la mitad del PIB) y, en menor medida, de la industria (27% del PIB), mientras que el sector primario ha mostrado una gran inestabilidad, debida a la fuerte dependencia de la agricultura con respecto a la cantidad y distribución geográfica de las lluvias monzónicas.

Causas, manifestaciones y resultados del crecimiento

Las causas principales de ese crecimiento han sido las tres siguientes. En primer lugar, el consumo privado ha aumentado mucho, como consecuencia de la consolidación de una ya numerosa clase media, del aumento de la proporción, en la población total, de la población en edad de trabajar y del auge del crédito al consumo.

La clase media en la India se puede definir de muy diversas maneras. Una de ellas es la del National Council of Applied Economic Research (NCAER), un prestigioso *think tank* de Delhi, según el cual el número de hogares con una renta anual entre 200.000 y un millón de rupias (4.000-23.000 dólares) habría pasado de 4,5 millones en 1995 a 16 millones en 2005. En número de personas, el incremento habría sido de 24 millones a 87 millones. La clase más acomodada (con ingresos anuales superiores al millón de rupias) habría pasado de 300.000 hogares (1,7 millones de personas) en 1995 a 1,5 millones (8 millones de personas) en 2005.

Además, dada la juventud de la población india (la edad mediana es de 24 años, frente a los 33 años de China y los 39 años de España), la proporción entre la población en edad de trabajar (15-64 años) y la población total ha aumentado del 59% en 1995 al 63% en 2005. A efectos de comparación, ese porcentaje ha estado estancado en el 69% en España durante el último decenio.

El crédito al consumo ha aumentado a una tasa media anual del 40% en 2000-2005 y su peso relativo en el total del crédito bancario se ha duplicado con creces.

La segunda causa principal del alto crecimiento del PIB ha sido el incremento de la inversión, que ha pasado del 26% del PIB en 2000 al 30% en

2005. Se ha visto beneficiada por unos bajos tipos de interés, ya que el tipo de descuento del banco central pasó del 6,5% en 2002 al 4,5% entre abril y octubre de 2004. Llegó a darse la paradoja de que, a mediados de 2004, los rendimientos de los bonos gubernamentales de la India eran inferiores a los de los bonos del Tesoro de EEUU, lo que implicaba que, en teoría, el riesgo soberano de EEUU era mayor que el de la India.

Esos bajos tipos pudieran alcanzarse y mantenerse gracias a la gran liquidez existente en el mundo y, en particular, a la entrada masiva de capital extranjero. La entrada neta de capital foráneo fue de 28.000 millones de dólares en el trienio 2000-2002 y de 72.000 millones en 2003-2005. Entre 2001 y 2004, esa entrada neta pasó de 8.500 millones de dólares (1,8% del PIB) a 31.000 millones (4,5% del PIB), un incremento considerable en apenas tres años.

El tercer factor que hay que destacar es el incremento de las exportaciones de bienes y, sobre todo, de servicios. Las exportaciones de mercancías pasaron de 44.500 millones de dólares en 2000 a 100.660 millones en 2005, mientras que las de servicios crecieron aún más, al aumentar de 16.300 millones a 52.000 millones. En particular, las exportaciones de servicios de tecnologías de la información (STI) pasaron de 6.300 millones a 20.000 millones, en buena medida a causa de la subcontratación internacional de esas actividades por parte de grandes empresas estadounidenses y europeas.

El crecimiento del PIB, debido principalmente por tanto a factores de demanda, se ha basado en un fuerte endeudamiento público y privado, propiciado por los bajos tipos de interés y por el aumento del crédito. La proporción de la deuda total (pública y privada) en el PIB pasó del 90% en 1999 al 125% en 2005.

Otra manifestación ha sido que, aunque ha aumentado rápidamente la renta per cápita, se ha reducido apreciablemente la pobreza y han mejorado sustancialmente otros indicadores sociales, el crecimiento se ha visto acompañado por un incremento de la desigualdad y del desempleo. El crecimiento ha sido más intenso en los estados occidentales (Gujarat, Maharashtra) y meridionales (Karnataka, Kerala, Andhra Pradesh) que en los septentrionales (Punjab, Rajastán, Madhya Pradesh, Uttar Pradesh) y orientales (Bengala Occidental, Assam). En términos generales, los primeros tienen una mayor renta per cápita que los segundos, de manera que la expansión de los últimos años ha aumentado la brecha entre estados. En cuanto a la distribución personal de la renta, las estimaciones del NCAER sugieren que, entre 1995 y 2005, la población de renta baja (con unos ingresos anuales

de menos de 90.000 rupias anuales en 1995 o de 250.000 rupias en 2005) ha pasado del 80% al 90% de la población total, de manera que el crecimiento reciente ha beneficiado principalmente al 10% más rico de la población, cuya brecha con el resto de la sociedad se ha ensanchado. En lo que se refiere a la tasa de desempleo, los datos de la Comisión de Planificación indican que ha crecido del 7,3% en 2000 (27 millones de personas) al 9,1% en 2005 (36 millones). Algunas estimaciones señalan que, si se tiene en cuenta el subempleo, los problemas de empleo en la India podrían afectar al menos al 20% de la población activa (80 millones).

El crecimiento se ha manifestado también en un empeoramiento rápido del saldo exterior. Entre 2002 y 2005 las exportaciones de mercancías han crecido a una tasa anual media del 23,1% pero la correspondiente a las importaciones fue del 28,7%. Especialmente notable ha sido el incremento de las compras de petróleo (33,7%) pero las importaciones no energéticas han aumentado también mucho (28,7%). Así, el déficit comercial se ha triplicado en dos años (de 13.700 millones de dólares en 2003 a 39.600 millones en 2005) no sólo por el

Las causas principales de ese crecimiento han sido las tres siguientes. En primer lugar, el consumo privado ha aumentado mucho, como consecuencia de la consolidación de una ya numerosa clase media, del aumento de la proporción, en la población total, de la población en edad de trabajar y del auge del crédito al consumo

incremento internacional de los precios del petróleo sino también por el aumento de las importaciones de bienes de consumo, de capital e intermedios inducido por el auge de la demanda interna. El déficit de la balanza comercial ha crecido tanto que, desde 2004, se ha hecho mayor que los superávits en servicios (por las exportaciones de STI) y transferencias (por las remesas de emigrantes). El saldo de la balanza por cuenta corriente, que fue positivo (1,8% del PIB) en 2003, pasó a ser ligeramente negativo en 2004 y fue deficitario en 17.900 millones de dólares en 2005 (el 2,5% del PIB).

Una manifestación adicional del crecimiento ha sido un aumento excesivo del crédito bancario (37% en 2004 y 36% en 2005), lo que ha hecho que el cociente entre depósitos y créditos pasase del 232% en junio de 2001 al 156% en abril de 2005 y al 138% en marzo de 2006. De seguir dicha tendencia, el porcentaje podría acercarse peligrosamente al 100%.

Otra manifestación ha sido una burbuja de precios de los activos, especialmente bursátiles e inmobiliarios. El índice Sensex de la Bolsa de Mumbai creció nada menos que el 280% entre marzo de 2003 y marzo de 2006, el mayor incremento bursátil entre las grandes economías emergentes. Sólo en 2005 el Sensex aumentó un notable 42%. Incluso con la importante corrección reciente (de casi el 30% entre mediados de mayo y mediados de junio de este año), las colocaciones bursátiles en la India han sido, al menos hasta la fecha, un gran negocio. El precio del suelo y de los edificios de oficinas y apartamentos en las grandes ciudades también ha aumentado considerablemente: por ejemplo, el precio de las viviendas ha crecido un 40% en Mumbai desde 2003; sólo en 2005 el precio de la propiedad residencial se incrementó una media del 25% en las diez principales ciudades del país.

Para que se cumplan los buenos augurios que la mayoría de los analistas hace sobre el futuro económico de la India a medio y largo plazo, es imprescindible, además de generar masivamente empleo y de propiciar una mayor integración en la economía mundial, aumentar sustancialmente la inversión en infraestructuras

Por último, otra manifestación del crecimiento rápido ha sido que las presiones inflacionarias se han intensificado, pese a que el Gobierno intentó contenerlas hasta junio de 2006, cuando finalmente aumentó el precio de la gasolina y el diesel. Entre 2002 y 2005 el crecimiento del índice de precios al por mayor pasó del 3,4% al 4,5% y el del índice de precios al consumo para los trabajadores industriales creció del 3,3% en junio de 2005 al 5,0% en febrero de 2006. El aumento de la inflación es una de las razones de la decisión que tomó el Banco de la Reserva de la India (*Reserve Bank of India*, RBI) de aumentar los tipos de interés en enero y en junio de este año.

Los riesgos a corto plazo: vulnerabilidad financiera y empleo insuficiente

El boom del crédito bancario y de los precios de los activos inmobiliarios (los bursátiles han sufrido ya una severa corrección) conlleva un riesgo de empeoramiento de la calidad de los préstamos y de la liquidez del sector financiero así como de eventual estallido de la burbuja especulativa en algunos segmentos de la propiedad inmobiliaria.

Además, también representan riesgos el creciente déficit corriente y, sobre todo, el hecho de que ese desequilibrio descansa en un muy elevado déficit presupuestario (7,7% del PIB en 2005) y de que se financie, en buena medida, con capital extranjero volátil. En 2003 y 2004 la entrada acumulada neta de capital extranjero fue de 47.700 millones de dólares, de los que el 42% se debió a la inversión en cartera y

un 11% adicional a los créditos comerciales a corto plazo, esto es, un porcentaje conjunto del 53%, frente a un escaso 12% correspondiente a la inversión directa. Según datos del RBI, la proporción de capital volátil en la entrada neta de capital extranjero fue del 76% en 2003, del 41% en 2004 y del 77% en 2005. Con tales proporciones, existe un riesgo importante de que el país se vea muy afectado por un eventual cambio de dirección en los flujos de capital, por ejemplo, si hay un aumento más rápido de los tipos de interés en EEUU, la UE y Japón o si se extiende entre los inversores el temor a una desaceleración generalizada del crecimiento en la economía mundial en general y en las economías emergentes en particular.

Con todo, es cierto que la India ha acumulado una cantidad importante de reservas en divisas (163.000 millones de dólares a principios de junio de 2006), que puede recurrir a una depreciación ordenada de la rupia, al tener un sistema de flotación gestionada, y que ya exporta una cantidad apreciable y diversificada de bienes y servicios. En otros términos, la vulnerabilidad es ciertamente menor que la que precedió a la crisis financiera de 1991.

En cuanto a la otra fragilidad principal, se relaciona con la escasa creación de empleo. El aumento de la población en edad de trabajar, que será muy importante (de 71 millones entre 2005 y 2010 y de 138 millones entre 2005 y 2015), puede ser una grave amenaza para la estabilidad social si no hay políticas más activas de creación de empleo. En particular, el Gobierno debe aumentar la inversión en infraestructuras y modernizar la legislación laboral, mientras que el sector privado debe incrementar la inversión empresarial para mantener alto el crecimiento del PIB. Por otra parte, el único sector capaz de crear masivamente empleo es el manufacturero. Los STI ocupan hoy a poco más de un millón de personas y se cree que en 2010 darán empleo a 2,3 millones. Ese incremento equivale apenas al 2% del aumento previsto en la población en edad de trabajar. Por tanto, la India necesita imperativamente un sector manufacturero muy intensivo de trabajo, como el que tiene China en textiles, artículos de confección, calzado, juguetes, componentes electrónicos, etc.

Las exigencias a medio y largo plazo

Para que se cumplan los buenos augurios que la mayoría de los analistas hace sobre el futuro económico de la India a medio y largo plazo, es imprescindible, además de generar masivamente empleo y de propiciar una mayor integración en la economía mundial, aumentar sustancialmente la inversión en infraestructuras.

En 2005 la inversión en infraestructuras de la India ascendió a 28.000 millones de dólares (3,6% del PIB), mientras que la de China alcanzó los 201.000 millones (9% del PIB). La insuficiencia y la mala calidad de las infraestructuras (carreteras,

ferrocarriles, aeropuertos, puertos de mar, generación y distribución de energía, etc.) explican, entre otras cosas, que la inversión directa sea tan baja (6.000 millones de dólares en 2005, diez veces menor que la que recibió China).

Es preciso incrementar la inversión pública en infraestructuras, además de propiciar las asociaciones público-privadas. El Gobierno tendrá que seguir reduciendo el importante déficit presupuestario con miras a liberar fondos para tal menester. Gracias a los bajos tipos de interés, al recorte de algunos subsidios y a la implantación de un impuesto sobre el valor añadido en abril de 2005, el déficit público ya se ha reducido del 9,9% del PIB en 2001 al 7,7% en 2005 (el 4,1% corresponde al Gobierno central y el 3,6% a los estados federados), pero sigue siendo muy alto. La deuda pública es elevada y creciente (pasó del 81,6% del PIB en 2002 al 84,3% en 2005), aunque mayoritariamente es interna y está denominad en rupias.

Para bajar el déficit y la deuda, el Gobierno deberá hacer una reforma fiscal que permita un aumento de la base imponible en agricultura y, sobre todo, en servicios (el cociente entre los impuestos y el PIB apenas llega al 15%), plantearse la privatización de algunos activos públicos, reducir algunos gastos corrientes y trasladar plenamente a los consumidores el incremento de los precios de la energía.

El subdesarrollo extremo

Además, la mayor parte de la India no se parece en absoluto a la imagen que transmiten al exterior el dinamismo de su sector de STI y la creciente prosperidad de su cada vez mayor clase media.

Según el Banco Mundial, la pobreza (medida por unos ingresos diarios inferiores a 1,08 dólares en paridad de poder adquisitivo) ha pasado del 54,4% de la población total en 1981 al 34,7% en 2001. Esa proporción es muy elevada (356 millones de personas) y el descenso ha sido mucho menos rápido que el de China, cuya pobreza se redujo del 63,8% en 1981 al 16,6% en 2001.

Por otra parte, la tasa de mortalidad infantil es del 63 por mil, el doble que la de China y 15 veces mayor que la de España. La tasa de alfabetización de adultos es del 61% en los dos géneros (91% en China) y la tasa femenina de apenas el 48% (87% en China).

El 30% de los recién nacidos y el 47% de los niños y niñas menores de tres años tienen un peso inferior al normal. Casi tres cuartas partes de los niños sufren de anemia. Existe también una gran discriminación de las mujeres y son frecuentes el aborto selectivo por razones de género y el infanticidio femenino.

Conclusiones

Es cierto que la India ha progresado mucho en los últimos años y que tiene ventajas indudables que le permitirán seguramente crecer a tasas elevadas en los próximos decenios: una mano de obra bien formada y anglófona, una numerosa y creciente clase media, una población joven, unas reformas económicas que –aunque lentamente– van en la buena dirección, un sistema político democrático, separación de poderes, protección de la propiedad intelectual, etc.

Con todo, conviene atemperar el optimismo y reconocer que la economía de la India presenta diversas fragilidades

Con todo, conviene atemperar el optimismo y reconocer que la economía de la India presenta diversas fragilidades.

Existen riesgos considerables a corto plazo, como son una creciente vulnerabilidad financiera y una grave incapacidad para generar empleo suficiente. Hay también serias exigencias a medio plazo, como una mucha mayor inversión en infraestructuras. Y, sobre todo, buena parte de la economía india sigue presentando manifestaciones extremas de subdesarrollo.

En suma, la cara brillante de la economía de la India (debida a los éxitos indudables de los últimos años) no debería hacernos olvidar que existe otra cara, plagada de problemas todavía graves. Confiemos en que, con el tiempo, la primera se haga más importante que la segunda.

Pablo Bustelo

Profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid e investigador principal de Asia-Pacífico, Real Instituto Elcano

Documentos de trabajo y libros publicados

Documentos de trabajo publicados en julio-agosto

Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005). Un año después

Miroslava Kostova Karaboytcheva
(14/8/2006)

Se realiza un breve repaso de los principales puntos comunes y diferencias legislativas en materia de inmigración en los países europeos. Por una parte, se hace referencia a algunos países de antigua inmigración: Alemania, Bélgica, Francia y el Reino Unido y por otra parte a Italia y España, países con experiencia migratoria relativamente breve. Además, se observa cual es la postura de estos países acerca de la cuestión sobre la regularización de inmigrantes irregulares.

Oriente Medio (2005-2006): transformación y continuismo en una región convulsa (DT)

Haizam Amirah Fernández y Natalia Sancha
(20/7/2006)

El año 2005 estuvo marcado por numerosos sobresaltos políticos en Oriente Medio. El estado de ánimo en la región desde el comienzo

de 2006 se caracteriza por una creciente incertidumbre y preocupación. Las tensiones regionales, en lugar de disiparse, han aumentado debido al cúmulo de presiones que llegan desde dentro y fuera de sus fronteras.

Los atentados de Londres del 7 y 21 de julio de 2005: ¿una “nueva normalidad” o lo ya previsto? (DT)

Frank Gregory
(7/7/2006)

Los atentados perpetrados por terroristas suicidas en el metro y en un autobús de Londres el 7 de julio de 2005 así como los sucesivos atentados con bomba –en los que no llegaron a detonar los explosivos– cometidos en el metro de Londres el 21 de julio fueron atentados para los que no se dio ninguna alerta desde los servicios de inteligencia. Dichos atentados se produjeron después de que el Centro Conjunto de Análisis del Terrorismo decidiera “recalibrar” el nivel de amenaza en el Reino Unido en junio de 2005, que pasó de un nivel “severo general” a un nivel “sustancial”.

Libros publicados recientemente

Memoria del Instituto 2005

Incluye tanto los datos de la Auditoría como una carta del Presidente, una descripción del Real Instituto y sus órganos, una sección de quién es quién y amplia información sobre las actividades y publicaciones del Instituto en el ejercicio correspondiente a 2005.

Informe Elcano: Coherencia para el desarrollo: Recomendaciones para España en materia económica

Coordinadoras: Iliana Olivé y Alicia Sorroza.
Editado por: Real Instituto Elcano.
Junio 2006.

Este quinto Informe Elcano responde a la necesidad de iniciar una visión más estratégica de la ayuda que incorpore nuevas políticas de los países donantes con relevancia para los países en desarrollo.

La coherencia de políticas económicas para el desarrollo impone la congruencia de una serie de políticas económicas con los objetivos marcados en materia de cooperación internacional por los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Informe Elcano: La política exterior de España con Asia-Pacífico: prioridades y retos

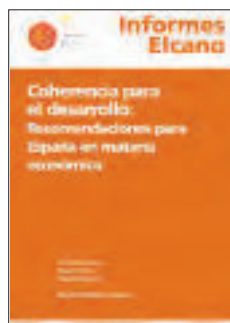
Coordinador: Pablo Bustelo.
Editado por: Real Instituto Elcano.
Junio 2006

El sexto Informe Elcano “La política exterior de España con Asia-Pacífico: prioridades y retos”, analiza la importancia cada vez mayor de Asia-Pacífico en el mundo, los efectos sobre España de ese fenómeno y el déficit de presencia de nuestro país en la región y, como es habitual, concluye con una serie de recomendaciones.

Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo

Coordinadoras: Iliana Olivé y Alicia Sorroza.
Editado por: Real Instituto Elcano y Editorial Ariel.
Junio 2006

Esta publicación, fruto de la reflexión colectiva de un grupo de trabajo formado por académicos, representantes de la Administración, de ONGD y del sector empresarial privado, ofrece, organizado en cinco grandes temas, un profundo análisis sobre la coherencia de las políticas económicas de los países donantes como instrumento para alcanzar el desarrollo de los países receptores de ayuda



ARIs y materiales de interés

ARI publicados en julio

La Ronda de Doha en la encrucijada

Federico Steinberg
(25/7/2006)

Un poder paralelo: el crimen organizado en América Latina

Luis Esteban G. Manrique
(25/7/2006)

La ONU en la lucha contra el terrorismo: cinco años después del 11-S

Javier Rupérez
(20/7/2006)

Cómo la demanda de petróleo determina la política exterior estadounidense

Soeren Kern
(18/7/2006)

Las armas ligeras siguen sin control: el fracaso de la Conferencia de Revisión de la ONU

Javier Alcalde
(18/7/2006)

La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (3ª parte): La nacionalización de los hidrocarburos bolivianos

Carlos Malamud
(18/7/2006)

Fortalezas y debilidades de la política comercial y de desarrollo de EEUU: un análisis del caso centroamericano

Diego Sánchez Ancochea
(12/7/2006)

Las incertidumbres del proceso boliviano

Horst Grebe López
(11/7/2006)

¿Coinciden el Gobierno y los ciudadanos en qué medidas adoptar contra el terrorismo internacional?

Fernando Reinares
(10/7/2006)

Estados Unidos y la democratización en el mundo árabe: una reflexión crítica

Julia Choucair Vizoso
(28/6/2006)

El impacto del terrorismo sobre la opinión pública y la política

Peter Waldmann
(27/6/2006)

Pakistán: democratización, estabilidad y seguridad regional

Antía Mato Bouzas
(26/6/2006)

India: las dos caras del desarrollo económico

Pablo Bustelo
(23/6/2006)

Materiales de interés

Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2005-2006

Según este estudio de la **Comisión Económica Para América Latina y el Caribe** (CEPAL), publicado el 25 de julio de 2006, América Latina y el Caribe crecerán alrededor del 5% este año, logrando cuatro años consecutivos de crecimiento, aunque la región sigue mostrando un menor dinamismo que el conjunto del mundo en desarrollo. Argentina, República Dominicana y Venezuela lideran la expansión. Para 2007, el organismo internacional proyecta un crecimiento del PIB en torno al 4,5%, en el contexto de una moderada desaceleración de la economía www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp

The Millennium Development Goals Report 2006

El Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2006 presenta las últimas evaluaciones sobre los avances y las acciones a realizar por parte de los Estados miembros de la **ONU** para alcanzar los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** en cada una de las regiones del mundo. (Documento en inglés) www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp

Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development

Declaración final y plan de acción adoptados por los 57 países de África y Europa, reunidos en Rabat los días 10 y 11 de julio de 2006, en la **Conferencia euro-africana sobre inmigración y desarrollo** www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp

Muslims in Europe: Economic Worries Top Concerns About Religious and Cultural Identity

Según una encuesta del **Pew Research Center**, publicada el 6 de julio de 2006, los musulmanes en Europa se muestran más preocupados por su situación económica en el futuro que por el choque religioso o cultural. Así, a pesar de los signos de tensión entre la población europea y las minorías musulmanas, los musulmanes no creen, en general, que la mayoría de los europeos sea hostil a sus creencias. (Documento en inglés) www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp

Actividades realizadas en el mes de julio y próximas actividades

Actividades realizadas en julio

17 de julio de 2006

Presentación del Informe Elcano "La política exterior de España con Asia-Pacífico: prioridades y retos"

Contó con la participación de Gil Carlos Rodríguez Iglesias, director del Real Instituto Elcano; José Eugenio Salarich, director general de Política Exterior para Asia y Pacífico del MAEC; Humberto Figarola, vicepresidente de INDRA; y Pablo Bustelo, investigador principal de Asia-Pacífico del Instituto y coordinador del informe



6 de julio de 2006

Presentación de la 12ª Oleada del BRIE

El grado de la amenaza de ETA y del terrorismo internacional; el futuro de la Unión Europea; la lucha contra la inmigración ilegal; el apoyo a las tropas españolas en misiones en el exterior; la opinión respecto a Bolivia y a Evo Morales y la dependencia energética han sido las preguntas claves de la 12ª oleada del BRIE. Participaron en la presentación Gustavo Suárez Pertierra y Gil Carlos Rodríguez Iglesias, presidente y director del Real Instituto Elcano; y Javier Noya, investigador principal de Imagen Exterior de España y Opinión Pública.



5 de julio 2006

Presentación del Informe Elcano y libro del área de Cooperación Internacional y Desarrollo

Se presentaron el Informe Elcano "Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica", y el libro "Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo" (coeditado con Ariel). Ambas publicaciones han sido coordinadas por Iliana Oliví, investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo; y Alicia Sorroza, ayudante de investigación del Instituto



4 de julio de 2006

Desayuno con Mikio Haruna

El Instituto recibió la visita del corresponsal especial de la agencia de prensa japonesa Kyodo News, Mikio Haruna, quien habló sobre "La seguridad en el sudeste asiático"



3 de julio de 2006

Presentación mundial del informe “El camino incierto de las reformas en Bolivia”

En el marco del Conflict Prevention Partnership (CPP), la presentación del informe del ICG sobre Bolivia contó con la intervención de Alain Deletroz, director del Programa para América Latina del ICG; Carlos Malamud, investigador principal de América Latina del Real Instituto Elcano, Javier Sandomingo, director general de Política Exterior para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; Mauricio Ángel Morales, analista del Proyecto Colombia/Andes del ICG; y Gustavo Suárez Pertierra, presidente del Real Instituto Elcano



27 de julio de 2006

Presentación del “Informe sobre el Desarrollo 2006: Equidad y Desarrollo”

El Informe sobre el Desarrollo es una publicación anual del Banco Mundial, conocido por sus aportes a la reflexión sobre los distintos aspectos del desarrollo. Participaron Giovanna Prennushi, economista principal del Banco Mundial especializada en pobreza y desarrollo, y co-autora del informe; Carles Boix, catedrático de Ciencias Políticas de la Chicago University, y co-autor del informe; Narcís Serra, presidente de la Fundación CIDOB; y Gustavo Suárez Pertierra, presidente del Real Instituto Elcano



Próximas actividades

7 y 8 de septiembre 2006

Seminario sobre terrorismo internacional “Las democracias occidentales frente al terrorismo global”

Lugar: Asociación de la Prensa de Madrid
Organización: Real Instituto Elcano
Seminario sobre terrorismo internacional organizado con motivo del aniversario del 11-S, con la participación de especialistas procedentes de EE.UU., Australia, Reino Unido y España.
(Por invitación)

12 de septiembre de 2006

Conferencia de Cristina Narbona

Lugar: Asociación de la Prensa de Madrid
Organización: Real Instituto Elcano
“La dimensión internacional de las políticas ambientales” es el título de la conferencia que pronunciará Cristina Narbona, ministra de Medio Ambiente.
(Por invitación)

Patronato y Consejo Asesor Empresarial

Patronato

Presidente de honor SAR el Príncipe de Asturias

Gustavo Suárez Pertierra
Presidente

Antonio Oyarzábal
Vicepresidente

Leopoldo Calvo-Sotelo
Ex presidente del Gobierno

Felipe González
Ex presidente del Gobierno

Marcelino Oreja
Ex ministro de Asuntos Exteriores
y Ex comisario Europeo

Gabriel Elorriaga Pisark
Representante del Partido Popular

Eduardo Serra Rexach
Ex presidente del Real Instituto Elcano

Emilio Lamo de Espinosa
Ex director del Real Instituto Elcano

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

Carlos López Blanco
Secretario

**Ministerio de Asuntos Exteriores y
de Cooperación**

Ministerio de Defensa

**Ministerio de Economía
y Hacienda**

Ministerio de Cultura

BBVA

CEPSA

ENDESA

Repsol YPF

EADS CASA

Grupo Prisa

IBM

Indra

RENFE

Santander Central Hispano

SGAE

Telefónica

Atlantic Copper

Fundación Astroc

Consejo Asesor Empresarial

Aceralia

Altadis

El Corte Inglés

Duro Felguera

Iberia

Unión Fenosa

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.