

Irak y Afganistán: una comparación desde el derecho internacional

Tanto desde un punto de vista político como jurídico, las intervenciones armadas en Irak y en Afganistán se plantearon en un contexto disímil, y ello justifica que los dos conflictos sean abordados de manera distinta en el marco de la política exterior española.

Luis Miguel Hinojosa

La contribución del *Provincial Reconstruction Team* (PRT) español de Qala e Naw a la reconstrucción y desarrollo de Afganistán

El estudio presenta una visión desde dentro de las operaciones de estabilización que se desarrollan en la zona, las actividades de reconstrucción y de seguridad, los problemas que plantean la falta de infraestructura, la orografía y la escasa capacidad de las fuerzas militares y policiales afganas.

Rafael Roel

El impacto de las potencias emergentes en la economía mundial

La irrupción de las potencias emergentes en general y de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) en particular en la economía mundial supone un shock de enormes proporciones que está generando cambios sustanciales en el entorno económico global.

Federico Steinberg

China e India: energía y cambio climático

Tanto en el informe de la Agencia Internacional de la Energía como en algunos argumentos esgrimidos durante la Cumbre de Bali, las dos grandes economías emergentes asiáticas (China e India) han sido prácticamente acusadas de ser co-responsables de los graves problemas energéticos y medioambientales del planeta. Esas acusaciones carecen de fundamento.

Pablo Bustelo

Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la Administración Pública y de las empresas que la financian, que se constituyó bajo la presidencia de honor de SAR el Príncipe de Asturias el 27 de diciembre de 2001.

El Instituto se define como una institución apartidista, aunque no neutral, con vocación prospectiva, que utiliza diversos enfoques disciplinares con el propósito de generar propuesta que, más allá de su interés teórico, puedan resultar de aplicación práctica.

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

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

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

El Real Instituto Elcano tiene como objetivos prioritarios:

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



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

www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs.asp

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@rielcano.org

Irak y Afganistán: una comparación desde el derecho internacional*Luis Miguel Hinojosa Martínez*

No es infrecuente encontrar en los medios de comunicación, o en la doctrina especializada, análisis que parten de la base de que las intervenciones militares en Irak y Afganistán constituyen actuaciones similares, o incluso idénticas. Este ARI diferencia jurídicamente estas intervenciones y extrae consecuencias de ello para la política exterior española.

4

La contribución del *Provincial Reconstruction Team* (PRT) español de Qala e Naw a la reconstrucción y desarrollo de Afganistán*Rafael Roel Fernández*

Describe las actividades de los soldados españoles en la provincia de Badghis, en cuya capital Qala e Naw se encuentra el *Provincial Reconstruction Team* (PRT) español. También se describen las condiciones de trabajo y vida de los soldados y, finalmente, se formulan algunas recomendaciones derivadas de las lecciones aprendidas sobre el terreno.

11

El impacto de las potencias emergentes en la economía mundial*Federico Steinberg*

Examina las implicaciones económicas y políticas del auge de las potencias emergentes en la economía global. Revisa cómo ha ido evolucionando su peso e influencia y analiza su impacto en términos macroeconómicos, comerciales y sobre la retribución del trabajo y el capital en los distintos sectores. Finalmente, señala el impacto para la economía española.

16

China e India: energía y cambio climático*Pablo Bustelo*

El informe anual de la Agencia Internacional de la Energía y, sobre todo, algunos de los argumentos que ciertos países desarrollados emplearon durante la reciente Cumbre de Bali sobre el cambio climático han pretendido censurar, de manera más o menos explícita, a los dos grandes países emergentes asiáticos.

20

Documentos de trabajo y libros publicados**ARI y materiales de interés****Actividades realizadas en enero****Próximas actividades****24**

Irak y Afganistán: una comparación desde el derecho internacional

Existen diferencias sustanciales en el origen de ambas intervenciones, que necesariamente siguen teniendo repercusiones en la actualidad, por más que la reciente evolución del conflicto afgano lo esté acercando en la práctica de manera preocupante a la situación que se vive en Irak.

Luis Miguel Hinojosa Martínez

Tema

Este ARI diferencia jurídicamente las intervenciones en Afganistán e Irak y extrae consecuencias de ello para la política exterior española.

Resumen

No es infrecuente encontrar en los medios de comunicación, o en la doctrina especializada, análisis que parten de la base de que las intervenciones militares en Irak y Afganistán constituyen actuaciones similares, o incluso idénticas. Se trataría de dos manifestaciones de una misma realidad: la moderna “guerra” contra el terrorismo. Sin embargo, desde mi punto de vista, existen diferencias sustanciales en el origen de ambas intervenciones, que necesariamente siguen teniendo repercusiones en la actualidad, por más que la reciente evolución del conflicto afgano lo esté acercando en la práctica de manera preocupante a la situación que se vive en Irak. Tanto desde un punto de vista político como jurídico, ambas intervenciones armadas se plantearon en un contexto disímil, y ello justifica que los dos conflictos sean abordados de manera distinta en el marco de la política exterior española.

Análisis

El marco jurídico internacional en relación con el uso de la fuerza

La crítica del vigente sistema de seguridad colectiva contenido en la Carta de Naciones Unidas constituye un lugar común entre los internacionalistas. La creación de un órgano como el Consejo de Seguridad, de composición restringida, con competencia preferente sobre la Asamblea

General para tratar las cuestiones relacionadas con la salvaguarda de la paz y la seguridad internacionales (art. 12.1 de la Carta), y en el que las grandes potencias vencedoras de la II Guerra mundial tienen derecho de veto, atrae todo tipo de críticas. No obstante, conviene siempre recordar que el diseño esencial del Consejo de Seguridad procede de la Conferencia de Yalta (1945), en la que se trató de configurar un órgano que no saltase por los aires cuando tuviese que ocuparse de conflictos en los que se viesan involucradas las grandes potencias. El mecanismo del derecho de veto en el Consejo de Seguridad ha permitido a la ONU sobrevivir, con mejor o peor fortuna, a todas las grandes crisis políticas y militares que se han producido desde 1945, y debemos felicitarlos por ello.

En este contexto, la Carta de Naciones Unidas prohíbe, con carácter general, “la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado” (art. 2, párrafo 4º de la Carta). No obstante, la prohibición del uso de la fuerza no es absoluta, y la propia Carta prevé dos excepciones a esta regla: la legítima defensa, ya sea individual o colectiva, y la autorización del uso de la fuerza por parte de los órganos competentes de Naciones Unidas, es decir, por el Consejo de Seguridad o, en el caso de que éste se bloquee por el uso del derecho de veto y no pueda cumplir con sus funciones, por la Asamblea General, tal y como estableció la Resolución 377 A (V) de la propia Asamblea, conocida como Resolución “Unión pro paz” (aunque muchos consideran incompatible con la Carta esta Resolución). Éste es el marco jurídico vigente en relación al uso de la fuerza, y éstos son los criterios que deben guiar la calificación de los actos de cualquier Estado en la esfera internacional. La vigencia del sistema de seguridad colectiva recogido en la Carta se reafirmó solemnemente en el Documento Final de la Cumbre Mundial celebrada por Naciones Unidas en septiembre de 2005,¹ en la que participaron más de ciento cincuenta jefes de Estado o de gobierno.

La intervención en Afganistán

Tras los terribles atentados del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad adoptó dos Resoluciones directamente relacionadas con ellos (Resoluciones 1368 y 1373 de 2001), y en ambas este órgano reconoce expresamente “el derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva”. Ante la inminencia de la reacción militar de EEUU, que todas las grandes potencias, y la inmensa mayoría de la Comunidad internacional, consideraban razonable tras un ataque de tal magnitud, el Consejo de Seguridad decide mostrar su apoyo político a esa intervención, situándola en el contexto de la legítima defensa, en lugar de autorizar expresamente el uso de la fuerza en el marco del Capítulo VII de la Carta. ¿Cuáles son los motivos de semejante decisión?

Para empezar, conviene recordar que, ya en su Resolución (1368) de 12 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad se declara “dispuesto a tomar todas las medidas que sean necesarias” para responder a aquellos ataques terroristas. La Resolución 1373 (2001) constituye precisamente una primera reacción

¹Apartado 79 del Documento Final de la Cumbre, aprobado como Resolución 60/1 de la Asamblea General, Doc. A/RES/60/1, de 24/X/2005.

frente a esos atentados, al establecer obligaciones de cooperación (de carácter no armado) en la lucha contra el terrorismo para todos los Estados. De hecho, no era la primera vez que el Consejo de Seguridad adoptaba decisiones en el marco de un conflicto internacional, reconociendo al mismo tiempo el derecho inmanente a la legítima defensa de alguna de las partes en él, con lo que implícitamente se estaban avalando las acciones armadas que se pudiesen emprender (por ejemplo, con motivo de la invasión iraquí de Kuwait)². Por tanto, la legítima defensa y la intervención del Consejo de Seguridad en un determinado conflicto resultan compatibles, mientras el Consejo no haya adoptado “todas” las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Ahora bien, si el Consejo de Seguridad hubiese autorizado el uso de la fuerza a EEUU y sus aliados, tendría que haber establecido un mandato, es decir, tendría que haber delimitado de alguna manera los objetivos y los límites de la actividad bélica en ciernes, y esto hubiera resultado enormemente problemático. En tales circunstancias, el Consejo de Seguridad prefiere renunciar a un papel protagonista y deja claro que considera legítimo el uso que de ésta puedan hacer los EEUU y sus aliados, dentro del marco jurídico internacional existente para la legítima defensa (que incorpora límites no desdeñables). Aunque se puede lamentar esta maniobra elusiva del Consejo de Seguridad, la situación no estuvo manchada por la ambigüedad de otras ocasiones. Esta institución apoya desde el principio el esfuerzo bélico (“los esfuerzos del pueblo afgano por reemplazar al régimen talibán”, en la Resolución 1378 de 2001), e inmediatamente después de la caída de los talibanes, autoriza la creación de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, Resolución 1386 de 2001) a la que faculta para adoptar “todas las medidas necesarias” para cumplir su mandato (Resolución 1413 de 2002). Sucesivas Resoluciones han ido renovando y prorrogando el mandato de la ISAF hasta la actualidad (recientemente, la Resolución 1776 de septiembre de 2007).

En cualquier caso, no basta con el apoyo del Consejo de Seguridad para que pueda invocarse la legítima defensa. Esta figura se encuentra regulada en el art. 51 de la Carta de Naciones Unidas que, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), establece una serie de condiciones materiales y procedimentales para su válida invocación: (a) debe haberse producido previamente un ataque armado; (b) la respuesta debe ser necesaria y proporcionada; y (c) se debe informar inmediatamente al Consejo de Seguridad, para que éste adopte las decisiones que estime oportunas.

(a) El previo ataque armado. La interpretación clásica del artículo 51 de la Carta, circunscrita a los conflictos bélicos interestatales, calificaba como ataque armado los actos de agresión (definidos en la Resolución 3314 [XXIX] de la Asamblea General). El art. 2 de la mencionada Resolución permite al Consejo de Seguridad excluir de la noción de

agresión aquellos actos de fuerza que no sean “de suficiente gravedad”. De esta manera, la noción de “ataque armado” (art. 51 de la Carta) se muestra más amplia que la de “agresión” (art. 39 de la Carta). Adicionalmente, en el asunto de las *actividades militares y paramilitares en Nicaragua*, el TIJ deja abierta la cuestión de si ante el uso de la fuerza por parte de un Estado, que no llegase a la calificación de ataque armado, otro Estado podría responder lícitamente también con el uso de la fuerza (CIJ, Recueil 1986, § 210).

En tales circunstancias, la aparición del hiperterrorismo exige una interpretación evolutiva de la carta, que permita la extensión de la noción de ataque armado a actos terroristas como los ocurridos el 11-S, con miles de muertos y en los que se atacaron los centros neurálgicos del poder político y militar de EEUU. Pretender lo contrario supondría condenar a la impracticabilidad el derecho internacional, con una interpretación anclada en las circunstancias históricas de la primera mitad del siglo XX. ¿Qué papel juega entonces el principio de territorialidad, cuando los autores de un ataque armado constituyen una “asociación privada”? En principio, corresponde al Estado donde se encuentran los terroristas el tomar las medidas oportunas para remediar la situación. Ahora bien, en el caso de que ese Estado ampare a los terroristas, debe considerársele cómplice del ataque, y se expondrá a las consecuencias. En el caso del régimen talibán, el que sus líderes no entregasen a los máximos responsables de al-Qaeda tras los atentados, y facilitasen su huida, parecen suficientes argumentos para afirmar “la sustancial participación” en aquellos acontecimientos, de una “gravedad equiparable” a una agresión armada, en el sentido del art. 3.g de la Resolución 3314 (XXIX). Los talibanes, en su condición de beligerantes que controlaban una parte del territorio del Estado, eran sujetos del derecho internacional. Aunque los atentados no se les puedan atribuir en un sentido técnico jurídico,³ su complicidad en los ataques los hace susceptibles de convertirse en sujetos pasivos de una reacción en legítima defensa que tenga por objetivo impedir la continuidad de los atentados contra territorio norteamericano.

No puede minusvalorarse el hecho de que el Consejo de Seguridad, tras los atentados del 11-S, ratificase el derecho a la legítima defensa en dos Resoluciones consecutivas sobre esta cuestión, dando claramente a entender que consideraba que estos acontecimientos equivalían a un ataque armado. Aunque este órgano no es un tribunal con competencia para definir conceptos jurídicos, quienes sacralizan el papel del Consejo de Seguridad en su función de único órgano legitimado para autorizar legalmente el uso de la fuerza, no pueden despreciar esa constatación, realizada además por unanimidad. La OTAN compartió esta interpretación, señalando que se daban las circunstancias para la puesta en práctica del art. 5 del Tratado de Washington. La

²En sus Resoluciones 661 y 665 de 1990, el Consejo de Seguridad afirma el derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva de Kuwait, al tiempo que establece medidas económicas o de bloqueo naval de su territorio, sin que ambas cuestiones se consideren incompatibles.

³De acuerdo con la jurisprudencia del TIJ, un acto terrorista sólo es imputable a un Estado si ha sido cometido por sus órganos, por personas que ejercen atribuciones del poder público, o por personas bajo la dirección y el control del Estado (*Convención para la prevención y represión del crimen de genocidio*, CIJ, Recueil 2007, § 396-407).

Organización de Estados Americanos y el Consejo Europeo se manifestaron igualmente en el sentido de que se daban todas las circunstancias necesarias para la invocación de la legítima defensa. En definitiva, puede afirmarse que la generalidad de la Comunidad internacional aceptó esta extensión de la noción de ataque armado en el contexto de la legítima defensa. A pesar de todo, el tema dista de estar cerrado. Lógicamente, queda para el futuro la definición de los límites de esta ampliación conceptual, para evitar que ante cualquier atentado terrorista las grandes potencias utilicen la excusa de la legítima defensa como justificación de represalias armadas, que siguen estando prohibidas por el derecho internacional.

Puede señalarse que, a pesar de las novedades que incorporó la invocación de la legítima defensa para justificar la intervención armada en Afganistán tras el 11-S, existen sólidos argumentos para defender, con carácter general, la legalidad de la intervención

(b) Una respuesta necesaria y proporcionada. El TIJ ha reiterado en su jurisprudencia que para invocar la legítima defensa debe demostrarse que la respuesta armada es necesaria y proporcionada al ataque recibido (véase, por ejemplo, el asunto de las *Plataformas petrolíferas*, CIJ, Recueil 2003, § 74).

La evaluación del requisito de “necesidad” exige la realización de un juicio de oportunidad en el que el Estado agredido debe contar con cierto margen de apreciación. La determinación de si se podía haber conseguido el mismo objetivo (la cesación del peligro terrorista procedente de Afganistán) mediante medios pacíficos resulta discutible, aunque en este caso diversos indicios apuntaban a una respuesta negativa. Las sanciones adoptadas desde 1999 no habían permitido obtener ningún resultado, y el liderazgo talibán no mostró ninguna intención de proceder a la entrega de la cúpula de al-Qaeda. En consecuencia, si con carácter general la sustitución de un régimen político no puede considerarse justificable bajo la figura de la legítima defensa, en el caso de Afganistán, el apoyo a la Alianza del Norte en su lucha contra los talibanes bien pudo considerarse entonces como un paso necesario para la destrucción de la red de al-Qaeda en aquel territorio.

Por lo que se refiere al requisito clásico de la proporcionalidad, varios comentaristas han señalado que la amplitud de la actuación militar sobrepasaría con creces lo permitido por este principio. No obstante, si se atiende al objetivo declarado de la operación, esto es, detener a los miembros de al-Qaeda y destruir sus campos de entrenamiento, parece difícil conseguir este resultado mediante intervenciones militares aisladas en territorio enemigo. Aunque se puedan compartir

las críticas a determinadas acciones manifiestamente desproporcionadas, la censura atendería más bien a operaciones concretas, y no al conjunto de la actuación militar de apoyo a la Alianza del Norte, en su lucha por recuperar el control sobre la totalidad del territorio afgano, que fue expresamente avalada por el Consejo de Seguridad (Resolución 1378 [2001]).

(c) El deber de informar al Consejo de Seguridad. Esta obligación de carácter procedimental tiene por objeto permitir a esta institución “ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales” (art. 51 de la Carta). Se pone así de manifiesto el carácter excepcional y subsidiario de la legítima defensa, una iniciativa unilateral que sólo se permite en tanto que el Consejo de Seguridad no haya adoptado las iniciativas colectivas que restablezcan la situación de normalidad. Pues bien, los representantes norteamericano y británico, el 7 de octubre de 2001, al día siguiente del inicio de las operaciones militares, enviaron una carta al presidente del Consejo de Seguridad, dando cuenta de las razones por las que ejercitaban, en su opinión, la legítima defensa. Como ya se ha mencionado con anterioridad, el Consejo de Seguridad no sólo no criticó esta iniciativa, sino que avaló indirectamente estas operaciones.

A modo de conclusión, puede señalarse que, a pesar de las novedades que incorporó la invocación de la legítima defensa para justificar la intervención armada en Afganistán tras el 11-S, existen sólidos argumentos para defender, con carácter general, la legalidad de la intervención. La operación militar fue respaldada por el Consejo de Seguridad, unas veces de manera directa y otras veces de forma indirecta. Por lo que se refiere a la posterior creación de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, no cabe la menor duda de que ésta fue expresamente autorizada por el Consejo de Seguridad (Resolución 1386 [2001]), actuando sobre la base del Capítulo VII de la Carta, y de que ha sido facultada para usar la fuerza en orden al cumplimiento de su mandato, sucesivamente prorrogado por el mismo Consejo de Seguridad hasta la actualidad. No es posible albergar ninguna duda, por tanto, sobre la legalidad de su actuación, que se enmarca en un amplio consenso internacional desde su origen.

La intervención en Irak

Sin lugar a dudas, la invasión de Irak en 2003 por una coalición de países liderados por EEUU se ha revelado como la crisis estratégica más importante del período post-bipolar hasta el momento. Esta iniciativa generó la quiebra más grave entre los países de la OTAN en su reciente historia, y puso al sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas al borde del colapso, al mostrar con toda crudeza sus insuficiencias y limitaciones.

Tres son las Resoluciones clave del Consejo de Seguridad en orden a la calificación jurídica de lo ocurrido: la Resolución 678 (1990), que autorizó el

uso de la fuerza para lograr la liberación de Kuwait tras la invasión iraquí y restablecer la paz y la seguridad en la región; la Resolución 687 (1991), que estableció una serie de obligaciones de desarme para Irak (complementadas por un sistema de inspecciones) y declaró una “cesación oficial del fuego” una vez que Irak notificase su aceptación de las condiciones; y la Resolución 1441 (2002), en la que se daba una “última oportunidad” a Irak de cumplir sus obligaciones, y se le advertía de que un nuevo incumplimiento de éstas tendrían “graves consecuencias”. Posteriormente, el 7 de marzo de 2003, EEUU y el Reino Unido, apoyados por España (entonces miembro no permanente del Consejo de Seguridad), presentaron un proyecto de Resolución que autorizaba el uso de la fuerza contra Irak.⁴ Sin embargo, ante la imposibilidad de que esa Resolución fuese adoptada, entre otras cosas por el rechazo de otros miembros permanentes del Consejo, la propuesta fue retirada. Como es bien sabido, todo ello no evitó la invasión de Irak por la coalición dirigida por EEUU.

¿Cuáles fueron los argumentos utilizados por las fuerzas invasoras para justificar la legalidad de su actuación? Podemos señalar cuatro: (1) el incumplimiento de las condiciones para el mantenimiento del alto el fuego declarado en la Resolución 687 (1991); (2) la autorización implícita del uso de la fuerza en la Resolución 1441 (2002); (3) la autorización *a posteriori* del uso de la fuerza tras la invasión de Irak; y (4) el recurrente argumento de la legítima defensa preventiva.

(1) El incumplimiento de las condiciones para el mantenimiento del alto el fuego declarado en la Resolución 687 (1991)

El argumento central de quienes defienden la legalidad de la invasión de Irak deriva de la vigencia que, en su opinión, continuaba teniendo la autorización del uso de la fuerza contenida en la Resolución 678 (1990). Puesto que el alto el fuego establecido en la Resolución 687 (1991) tenía un carácter condicionado, el incumplimiento por parte de Irak de las condiciones establecidas en dicho texto restablecería la situación jurídica existente antes de dicha Resolución. Esta interpretación encontraría un cierto apoyo en las numerosas referencias que la ambigua Resolución 1441 (2002) realiza a las dos Resoluciones antes mencionadas, recordando incluso que la Resolución 678 autorizaba el uso de “todos los medios necesarios” para conseguir los objetivos establecidos.

Sin embargo, toda esta argumentación se debilita enormemente cuando se comprueba que en la Resolución 687 (1991), redactada tras la recuperación de la soberanía de Kuwait, el Consejo de Seguridad decide “seguir considerando esta cuestión y adoptar *las medidas ulteriores que sean necesarias* para la aplicación de la presente Resolución y para garantizar la paz y la seguridad en la región” (cursiva añadida).

En consecuencia, si con carácter general es posible afirmar que sólo al Consejo de Seguridad corresponde constatar los incumplimientos de sus Resoluciones y

las consecuencias que de ello puedan derivarse, en el caso concreto de la cuestión iraquí, esta institución se reserva expresamente la potestad de determinar qué medidas ulteriores será necesario adoptar en el futuro. Este control de la situación parece lógico una vez que se ha restablecido la independencia política de Kuwait, y a la vista de que el régimen de control de armamento sobre el Estado iraquí, aunque importante, no suscita el mismo nivel de tensión que la invasión del territorio de otro Estado.

En realidad, la idea de que se puede resucitar la autorización del uso de la fuerza contenida en la Resolución 678 (1990) sólo es posible descontextualizando esa Resolución y la posterior Resolución 687 (1991). La autorización del uso de la fuerza en la primera de ellas tiene una causa esencial: el restablecimiento de la soberanía de Kuwait. Sin esa invasión, no se habría autorizado el uso de la fuerza. Cuando se habla en la misma Resolución del restablecimiento de la paz y la seguridad en la región, como objetivo adicional, esta idea se encuentra estrechamente relacionada con el objetivo principal. Por tanto, al decretar el cese del fuego, una vez conseguido ese objetivo principal, la Resolución 687 pone fin a la autorización del uso de la fuerza. El deseo del Consejo de Seguridad de monitorizar el programa de desarme iraquí debe situarse ya a otro nivel, en el que el uso de la fuerza debe estar totalmente descartado, salvo autorización expresa del Consejo de Seguridad.

(2) La autorización implícita del uso de la fuerza en la Resolución 1441 (2002)

Para algunos, la Resolución 1441 (2002) contendría una autorización implícita del uso de la fuerza, al advertir a Irak de que estaba incurriendo en una “violación grave” de sus obligaciones, que se le concedía una “última oportunidad”, y que si continuaba infringiendo esas obligaciones se exponía a “graves consecuencias”. Por tanto, al seguir desobedeciendo al Consejo de Seguridad, Irak se habría hecho acreedor de esas graves consecuencias, que no podían ser otras que exponerse al uso de la fuerza.

Sin duda, esta lectura de la Resolución 1441 pudiera parecer lógica desde un punto de vista literal. Sin embargo, el especialista versado en la terminología jurídica del Consejo de Seguridad conoce que, desde la Resolución 678 (1990), cuando esta institución quiere permitir el uso de la fuerza, autoriza a los Estados miembros a “utilizar todos los medios necesarios” para alcanzar los objetivos previstos. De hecho, ésa es la expresión que se usa en la Resolución 1511 (2003), y en las posteriores, a partir de octubre de 2003, para avalar el uso de la fuerza por parte de la coalición multinacional desplazada a territorio iraquí, al igual que en todas las Resoluciones relacionadas con otros conflictos en las que también se otorgaba la misma autorización.⁵ Obviamente, cuando se habla de “graves consecuencias” se da a entender que el Consejo de Seguridad no descarta autorizar medidas coercitivas, inclusive el uso de la fuerza, pero resulta manifiestamente desproporcionado deducir del apartado 13 de la Resolución 1441 que el Consejo de

⁴Doc. S/2003/215, de 7/III/2003. Más concretamente, el proyecto de Resolución no hablaba de la adopción de medidas coercitivas, pero constataba que Irak no había aprovechado la última oportunidad que le ofrecía la Resolución 1441 (2002).

⁵Véase, por ejemplo, la Resolución 1413 (2002), § 2, en relación con Afganistán, o 1491 (2003), § 11, relativa a Bosnia Herzegovina.

Seguridad renuncia a su función de determinar el tipo de medidas a adoptar en caso de que Irak incumpla sus mandatos.

Una vez consumada la invasión y derrocado el tirano Sadam Husein, la degradación de la situación de seguridad en Irak ha sido vertiginosa. El peligro que para Oriente Medio supondría la desestabilización definitiva de Irak ha exigido un importante compromiso internacional

Bien al contrario, la Resolución 1441 establece un régimen de inspección reforzado, encomendando a la UNMOVIC y a la OIEA que informen al Consejo de Seguridad de sus trabajos, a los efectos de tomar las decisiones oportunas “para que se cumplan plenamente todas sus Resoluciones” (apartado 12). En ese contexto, un párrafo del preámbulo resulta demoledor para la teoría de la autorización implícita, cuando recuerda “que las Resoluciones del Consejo constituyen la norma para determinar el cumplimiento por parte del Irak”. Parece claro, por tanto, que ningún Estado puede sustituir el Consejo en la determinación del incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Resolución, ni en la elección de las graves consecuencias que las potenciales infracciones llevarían aparejadas, sin subvertir de manera grave el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta.

Cabe añadir, adicionalmente, que de las declaraciones realizadas tanto por los representantes de EEUU y del Reino Unido,⁶ como por los demás miembros del Consejo de Seguridad,⁷ en la adopción de la Resolución 1441, se deduce que ésta no contenía ninguna autorización automática (implícita) del uso de la fuerza en caso de incumplimiento.

(3) La autorización a posteriori del uso de la fuerza tras la invasión de Irak

La Resolución del Consejo de Seguridad 1483 (2003), del 22 de mayo de 2003, supone un punto de inflexión en el conflicto iraquí, al reconocer esta institución los derechos y obligaciones de las potencias ocupantes de Irak, y decidir cooperar con ellas para dotar a Naciones Unidas de un papel protagonista en la asistencia humanitaria y en la reconstrucción civil de aquel país. Posteriormente, el Consejo de Seguridad crea la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Irak y acoge con beneplácito la constitución de un gobierno “ampliamente representativo” (Resolución 1500 [2003]), para más adelante autorizar a la “fuerza multinacional bajo mando unificado” norteamericano a que tome “todas las medidas necesarias” para el mantenimiento de la estabilidad y seguridad en Irak (incluso instando a los

Estados a que aporten contingentes militares a dicha fuerza; Resolución 1511 [2003]). No es de extrañar que algunos hayan visto en estos desarrollos una legalización a posteriori del uso de la fuerza armada.

Sin embargo, una cosa es que se decida pasar página en el enconado proceso de enfrentamiento que tuvo lugar entre los países occidentales, otorgando un papel destacado a Naciones Unidas en la reconstrucción de Irak, y otra cosa bien distinta que se legalice la invasión de ese país *a posteriori*. La ocupación de Irak es una situación de hecho, y como tal es reconocida por el Consejo de Seguridad. El derecho internacional atribuye una serie de derechos y obligaciones a las potencias ocupantes, y no es la primera vez que el Consejo de Seguridad colabora con una potencia ocupante para facilitar la solución de un conflicto y mejorar las condiciones de vida de la población (véanse, por ejemplo, los casos de los territorios palestinos ocupados,⁸ la ocupación del sur del Líbano por Israel⁹ y la ocupación turca del norte de Chipre)¹⁰. Algunos de los miembros del Consejo de Seguridad que aprobaron las Resoluciones antes mencionadas dejaron claro que éstas en ningún caso suponían una legitimación de la invasión.¹¹

Esta *realpolitik* del Consejo de Seguridad puede decepcionar a aquellos a los que les gustaría que esta institución sancionase a las grandes potencias cuando violan el derecho internacional, pero eso es ontológicamente imposible debido al derecho de veto. En determinadas circunstancias, la reparación de las grietas en el ajado edificio del sistema de seguridad colectiva puede exigir estos sacrificios, si no queremos que el inmueble se derrumbe definitivamente. Personalmente, prefiero que Naciones Unidas se involucre en el proceso político de reconstrucción de Irak, antes de que ese asunto quede totalmente al albur de las potencias ocupantes, por más que ello signifique aceptar un cierto grado de instrumentalización de esta Organización Internacional.

La legitimación del uso de la fuerza por parte de la fuerza multinacional a partir de la Resolución 1511 (2003) no es más que la contrapartida necesaria para que el proceso avance en positivo. Una vez consumada la invasión y derrocado el tirano Sadam Husein, la degradación de la situación de seguridad en Irak ha sido vertiginosa. El peligro que para Oriente Medio supondría la desestabilización definitiva de Irak ha exigido un importante compromiso internacional. El estallido de una guerra civil entre chiíes y suníes tendría efectos devastadores para la región, al igual que una declaración de independencia unilateral por parte del kurdistán iraquí. La toma del poder por grupos afines a al-Qaeda, o por sectores chiíes que se comporten como un gobierno satélite de Irán, también podrían llevar a situaciones de altísima tensión internacional. En tales condiciones, mantener el enfrentamiento con la coalición anglo-estadounidense no llevaba a ninguna parte.

⁶Doc. S/PV.4644, de 8/XI/2002, pp. 3-5.

⁷Doc. S/2002/1236, de 8/XI/2002.

⁸Resolución del Consejo de Seguridad 1405 (2002).

⁹Resolución del Consejo de Seguridad 513 (1982).

¹⁰Resolución del Consejo de Seguridad 365 (1974), en relación con la Resolución de la Asamblea General 3212 (XXIX).

¹¹Docs. S/PV.4732, de 28/III/2003 y S/PV.4844, de 16/X/2003.

¹²Doc. S/PV.4644, de 8/XI/2002, pp. 3-4.

(4) *El recurrente argumento de la legítima defensa preventiva*

El representante permanente de EEUU en el Consejo de Seguridad hizo una breve referencia a lo que podría denominarse “legítima defensa preventiva”, en la explicación de su voto sobre la Resolución 1441 (2002)¹². La formulación de la doctrina de la legítima defensa preventiva se suele relacionar con el documento publicado en 2002 por el gobierno norteamericano sobre su estrategia defensiva nacional (*National Security Strategy of the United States of America*),¹³ y reiterada en un nuevo documento de marzo de 2006 (*National Security Strategy*).¹⁴ Entre los internacionalistas anglosajones es habitual hacer referencia a la clásica doctrina de Webster en el asunto del *Carolina* (1842), para señalar que cabe invocar la legítima defensa preventiva en los casos en los que un ataque es inminente, en circunstancias que “no dejan otra opción en cuanto a los medios, ni tiempo para la deliberación”. El problema que plantea lo que se ha dado en llamar la “doctrina Bush” sobre legítima defensa preventiva es que no sólo se reserva el derecho a utilizar la fuerza frente a amenazas “inminentes”, sino también frente a amenazas “latentes” allá donde se encuentren.

No pretendo entrar aquí en detalle sobre los peligros que entrañaría para el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas esta ampliación desmesurada de la noción de legítima defensa. Quizá sea suficiente con señalar que en el asunto *RDC contra Uganda*, el TIJ señaló que “el artículo 51 de la Carta puede justificar el uso de la fuerza en legítima defensa sólo en marco de los estrictos límites en él establecidos. Esta disposición no permite el uso de la fuerza por un Estado para proteger lo que considere sus intereses de seguridad más allá de esos parámetros”.¹⁵ Por tanto, aunque el Tribunal no se pronuncia expresamente sobre las circunstancias de legitimidad de la defensa preventiva, exige siempre la prueba del ataque armado previo para la válida invocación del art. 51 de la Carta, tal y como ya hiciera en asuntos anteriores.

Es cierto que en el informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, presentado por el secretario general de Naciones Unidas en 2005, se indica que “Las amenazas inminentes están plenamente previstas en el Artículo 51, que salvaguarda el derecho inherente de los Estados soberanos a defenderse de un ataque armado”.¹⁶

Pero incluso aceptando esta ampliación del derecho de legítima defensa, quedarían fuera de la legalidad internacional las acciones preventivas frente a amenazas no inminentes. Aun colocándose en la hipótesis (que no comparto) de aquellos autores que entienden que una nueva norma de derecho consuetudinario emergente permite los ataques preventivos en legítima defensa en los casos de entidades no estatales (terroristas) que preparan ataques contra el Estado, o Estados que pueden proporcionar armas de destrucción masiva a los terroristas, tampoco se salvaría la legalidad

de la invasión de Irak. Los Estados que lideraron la ocupación no presentaron pruebas de la vinculación del régimen de Sadam Husein con al-Qaeda. Más bien al contrario, el régimen baazista –secular, socialista y nacionalista– veía en el islamismo radical un enemigo natural. Por lo demás, hoy es bien conocido que la terrible dictadura iraquí no poseía armas de destrucción masiva y, lo que en perspectiva histórica resulta más relevante, que los inspectores de Naciones Unidas no habían encontrado pruebas de la existencia de esas armas y habían solicitado más tiempo para completar su trabajo en los días previos a la invasión.

La invasión de Irak supuso una clara violación de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales

A modo de conclusión, puede decirse que la invasión de Irak supuso una clara violación de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. De la misma forma, debe reconocerse que tras la ocupación, con el objetivo de conceder un papel relevante a Naciones Unidas en el proceso político y de reconstrucción civil, así como con la intención de recomponer las maltrechas relaciones entre las grandes potencias en el Consejo de Seguridad, esta última institución autoriza, a partir de la Resolución 1511 (2003), del 16 de octubre de 2003, el uso de la fuerza a la coalición multinacional desplazada a Irak. No obstante, ello no supone ni una convalidación ni una legalización de la invasión.

Conclusión

El análisis comparado de las intervenciones en Afganistán e Irak pone de manifiesto las importantes diferencias entre los dos conflictos, por más que la práctica cotidiana de ambos sea cada día más parecida (atentados, contrainsurgencia, gobiernos débiles en un país desestructurado políticamente y alto riesgo de que la situación degenera en caos generalizado o guerra civil si las fuerzas extranjeras abandonan el país). Mientras la intervención en Afganistán gozó de un alto grado de consenso internacional, la invasión de Irak trajo consigo uno de los cismas más graves que se han producido entre las grandes potencias en el seno del Consejo de Seguridad, que quedó muy dañado en su papel preeminente como gestor del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta.

Es evidente que sería necesario reformar el Consejo de Seguridad, para adaptar el sistema de seguridad colectiva a las necesidades del siglo XXI. Sin embargo, el consenso necesario para alcanzar un acuerdo sobre esta cuestión parece muy lejano. A la vista de las dificultades objetivas que hoy por hoy hacen imposible esa reforma, el respeto a la legalidad vigente debe constituir un objetivo insoslayable de quienes apuestan por un mundo ordenado por el Derecho internacional

¹²Doc. S/PV.4644, de 8/XI/2002, pp. 3-4.

¹³Disponible en <http://www.whitehouse.gov/insc/nss.html>.

¹⁴Disponible en <http://www.whitehouse.gov/insc/nss/2006>.

¹⁵CIJ, Recueil 2005, § 148.

¹⁶Doc. A/59/2005, de 21/III/2005, § 124.

y no por la ley del más fuerte. El recurso unilateral a la fuerza es tentador para muchos Estados, no sólo para la gran hiperpotencia estadounidense. Si se abre la caja de Pandora y se relativiza la prohibición del uso de la fuerza, todos lo acabaremos lamentando, en un mundo en el que cada vez más Estados disfrutan de tecnología nuclear en el terreno militar y de otras armas de destrucción masiva.

En ese contexto, se contribuye a fomentar el multilateralismo cuando se limita la contribución a la solución del problema iraquí, y se favorecen las aportaciones en Afganistán, donde la OTAN ha asumido en 2006 el mando unificado de las fuerzas norteamericanas encuadradas en la operación “Libertad duradera”. Es cierto que las dos operaciones son en la actualidad perfectamente legales, y que en ambas, las fuerzas extranjeras desplazadas a esos países se encuentran allí con el beneplácito de gobiernos formalmente democráticos que han solicitado su permanencia con el aval de Naciones Unidas. Sin embargo, en el caso de Irak, debe dejarse el mayor peso de la intervención en manos de quienes

por decisión propia provocaron esa situación (EEUU y el Reino Unido), para que asuman plenamente su responsabilidad en la solución del problema. Así, en cierto sentido, se contribuye a “sancionar” el unilateralismo y la violación del derecho internacional. De esta manera, se estimula a EEUU a contar con las instituciones multilaterales, a consensuar sus decisiones militares en el exterior, si quiere contar con el apoyo decidido de sus aliados en la defensa de los intereses estratégicos compartidos.

De hecho, las enseñanzas de la guerra de Irak parecen haber tenido un efecto positivo en la estrategia con la que EEUU ha enfrentado los desafíos que plantean el programa de enriquecimiento de uranio iraní y el programa nuclear de Corea del Norte. Esperemos que Irán no se convierta en el próximo Irak.

Luis Miguel Hinojosa Martínez

Director del Centro de Documentación Europea (CDE), Universidad de Granada

Tema

Este ARI describe las actividades de los soldados españoles en la provincia de Badghis, en cuya capital Qala e Naw se encuentra el *Provincial Reconstruction Team* (PRT) español.

Resumen

Para aquellos que no estén familiarizados con el concepto de equipo provincial de reconstrucción (*Provincial Reconstruction Team*, PRT), hay que señalar que son equipos compuestos de elementos civiles y militares capaces de actuar en zonas inestables para asegurarlas con su componente militar y reconstruirlas con sus instrumentos de diplomacia y desarrollo. Su objetivo último es el de estabilizar la zona de actuación combinando todos sus elementos parciales, por lo que un PRT no debe confundirse con una organización que sólo se dedique al desarrollo ni con una unidad que sólo se dedique al combate. Este ARI describe las actividades de los soldados españoles en la provincia de Badghis, en cuya capital Qala e Naw se encuentra el PRT español, del cual he tenido la oportunidad de ser su jefe.

El estudio presenta una visión desde dentro de las operaciones de estabilización que se desarrollan en la zona, las actividades de reconstrucción y de seguridad, los problemas que plantean la falta de infraestructura, la orografía y la escasa capacidad de las fuerzas militares y policiales afganas. También se describen las condiciones de trabajo y vida de los soldados del PRT. Finalmente, se formulan algunas recomendaciones derivadas de las lecciones aprendidas sobre el terreno.

Análisis

La misión de las fuerzas internacionales que participan en la misión de Naciones Unidas liderada por la OTAN (*International Security Assistance Force*, ISAF) es la de conducir operaciones militares para apoyar al Gobierno afgano en el establecimiento y mantenimiento de un entorno estable y seguro, en apoyo a las fuerzas y cuerpos de seguridad afganos, a fin de extender la autoridad e influencia del Gobierno de Afganistán facilitando de ese modo la reconstrucción y la estabilidad del país. ISAF despliega alrededor de 24 PRT –uno por provincia– para apoyar los programas de reconstrucción en sus zonas. Estos PRT están constituidos por personal civil y militar con experiencia en cooperación civil-militar (*cimic*) o formados en la Academia de Oberammergau de la OTAN en Alemania. Precisamente, y a lo largo de los últimos cursos, los profesores de esa Academia utilizan el caso-estudio del PRT de Qala e Naw para mostrar cómo se puede generar confianza entre un destacamento y la población de su entorno.

El PRT de Qala e Naw cuenta con los elementos habituales en una Plana Mayor (planeamiento y gestión de operaciones, logística e inteligencia), con una Compañía de Protección y Seguridad, con unidades de apoyo logístico y de inteligencia, con expertos en desactivación de artefactos explosivos

La contribución del *Provincial Reconstruction Team* (PRT) español de Qala e Naw a la reconstrucción y desarrollo de Afganistán

Los PRT son equipos compuestos de elementos civiles y militares capaces de actuar en zonas inestables para asegurarlas con su componente militar y reconstruirlas con sus instrumentos de diplomacia y desarrollo.

Rafael Roel Fernández

y munición (*Improvised Explosive Devices*, IED, y *Unexploded Ordnance*, UXO), con equipos de control aerotáctico para guiar el apoyo aéreo y con equipos de operaciones especiales y transmisiones. Esta estructura militar se coordina con el personal civil dedicado a la reconstrucción y con el personal local contratado para prestar apoyos al PRT.

El trabajo del PRT no se puede entender sin mencionar el de su componente civil dedicado a trabajos de reconstrucción a medio y largo plazo. En mayo de 2005 España inició el despliegue en la provincia de Badghis y el personal de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) pudo comenzar a identificar sus primeros trabajos en octubre de dicho año. Desde entonces, los trabajos de reconstrucción en la zona a cargo del componente civil español, no se han detenido. En el período analizado, el personal civil se componía de una docena de trabajadores del Grupo Tragsa, que en íntima colaboración con personal AECI llevaban a cabo cuatro grandes proyectos de reconstrucción: la carretera a Herat, el hospital provincial, las redes de agua potable y de saneamiento de la capital y el aeródromo. El plan de acción de la AECI prevé otras mejoras en las vías de comunicación: enlace con la carretera principal (*ring road*), construcción de minipresas para regadío, construcción de edificios modulares en las poblaciones rurales para ser escuelas y centros de salud, y cobertura de radio FM para las principales ciudades de la provincia de forma que puedan llegar a la población las noticias, la educación sanitaria y la difusión de las acciones del Gobierno

junto a sus tareas de entretenimiento. La tarea de mayor urgencia era la de enlazar Qala e Naw con la *ring road*, de forma que la provincia se comunicara con el resto del país. El hospital provincial era la forma preferible y más rápida de mejorar los estándares de salud y se espera que el centro pueda llegar a convertirse en el más destacado del país tanto por sus instalaciones – que se están realizando– como por su gestión –cuando personal sanitario español se encargue de formar a los médicos y enfermeras afganas–. Cuando se acaben las obras a finales de 2007, Qala e Naw será la única ciudad afgana que cuente con una infraestructura con redes de agua potable y saneamiento y está previsto que disponga de una línea eléctrica procedente del vecino país de Turkmenistán. Por su parte, el aeródromo ya cuenta con una pista de 2.040 metros que mejorará las capacidades de asistencia y desarrollo de la provincia.

El trabajo del PRT no se puede entender sin mencionar el de su componente civil dedicado a trabajos de reconstrucción a medio y largo plazo. En mayo de 2005 España inició el despliegue en la provincia de Badghis y el personal de la AECE pudo comenzar a identificar sus primeros trabajos en octubre de dicho año

Por su parte, el componente militar del PRT cuenta con equipos *cimic* para satisfacer las necesidades urgentes de la población civil mediante proyectos de impacto rápido. Se trata de actividades de pequeño presupuesto, de entre 100 y 15.000 euros, y de inmediata ejecución. La entrega de las ayudas se efectúa de forma directa por nuestros equipos *cimic*, pero sus miembros deben reunirse con las autoridades locales en las Jefaturas Provinciales, con los miembros de la Shura, o se desplazan acompañando a la fuerza en sus “nomadeos” para conocer las necesidades urgentes de la población y seleccionar los proyectos conjuntamente. Entre otros proyectos, cabe citar los de construcción y reparación de pozos, entrega de alimentos a viudas, entrega de ayuda humanitaria por inundaciones, entrega de grupos electrógenos o la entrega de material escolar a colegios. Todos estos proyectos estrechan las relaciones entre el contingente español y la población civil en la que operan, mejorando la seguridad de nuestras fuerzas. Tanto por el objetivo humanitario que persiguen como por la contratación de mano de obra local para ejecutar los proyectos y las compras en las zonas de despliegue, los proyectos *cimic* representan un instrumento de acción muy eficaz en manos del PRT. No obstante, estos proyectos se desarrollan con mayor dificultad en las zonas alejadas de la capital, que no cuentan con la seguridad necesaria, y su impacto podría multiplicarse si las organizaciones humanitarias en la zona no fueran tan renuentes a colaborar con las fuerzas armadas desplegadas debido al desinterés o al rechazo que su personal muestra hacia todo lo relacionado con las fuerzas militares.

Otra dificultad es la de desarrollar proyectos sin entrometerse en las costumbres, el pensamiento religioso y las tradiciones de la población, cautelas que siempre han caracterizado la intervención de los soldados españoles que participamos en las operaciones internacionales. Esto complica la ejecución de proyectos dirigidos a promocionar, por ejemplo, el estatus de las mujeres en un país donde no gozan de prácticamente ningún derecho ni libertad que las permita sumar sus esfuerzos al desarrollo y reconstrucción de su país. A veces, ha bastado que el personal femenino del PRT compartiera conversación y merienda con las mujeres de las casas taller para constatar la necesidad y el agradecimiento por las atenciones dispensadas. La buena comunicación con la población civil facilita además el reclutamiento de intérpretes, sin cuya contribución sería imposible cualquier misión del contingente civil o militar. Su número nunca es suficiente, pero gracias al acuerdo alcanzado con la Universidad de Kabul, los alumnos que estudian español en la misma son becados para trabajar con las unidades españolas allí desplegadas, resolviendo el problema a través de contratos temporales de cuatro meses.

La situación vista desde el PRT

Badghis tiene una extensión ligeramente menor que Galicia y una población que ronda las 500.000 personas. Las condiciones socioculturales son muy deprimidas: el índice de alfabetización es muy bajo, sobre todo en las mujeres; es la segunda provincia más pobre de un país, que ocupa el cuarto puesto por la cola en los índices de pobreza; y su índice de mortalidad infantil alcanza la cifra del 16% para menores de cinco años. La provincia cuenta con siete distritos, de los cuales los dos situados al norte –Bala Morghab y Gormach– son de mayoría pastún (94%) y simpatizantes en un elevado número de los talibán. El resto de los distritos cuentan con mayoría tayica (65%) y en general no ven con malos ojos la presencia española en su zona. La justicia se imparte bajo la autoridad de los consejos tribales, lo cual dificulta enormemente implantar un sistema judicial con jueces de fuera, de los que, además, se desconfía debido a la inmensa corrupción existente en el país.

El terreno es muy duro para cualquier tipo de operación, ya sea civil o militar, porque no hay ni un solo kilómetro de carretera asfaltada, lo que dificulta enormemente los desplazamientos y hace muy difícil que el Gobierno pueda reaccionar en tiempo oportuno ante cualquier incidente. Profundos barrancos, extensas zonas sin caminos con vialidad para vehículos, grandes cursos de agua sin posibilidad de vadeo en bastantes kilómetros y otros obstáculos, crean un ambiente extremadamente restrictivo para las operaciones. Valgan como ejemplos las 54 horas empleadas por un convoy para desplazarse los 109 kilómetros entre Qala e Naw y Bala Morghab, debido al barro formado en las vías de comunicación por la lluvia, o los cinco días que ha llegado a estar cortado el acceso a Gormach por la misma razón. Las dificultades orográficas hacen que tanto los vehículos de alta movilidad táctica (*Vamtac*)

como el resto de los vehículos de dotación encuentren muchas zonas con acceso no permitido. Además, la necesidad de evitar el sobrepeso obliga a calcular minuciosamente los equipos a bordo para evitar averías a unos vehículos ya de por sí muy castigados por el estado de las vías de comunicación. Durante el invierno las capacidades de apoyo con helicópteros son muy limitadas debido a la orografía del terreno y a que la meteorología impide la llegada de los mismos hasta el aeródromo, por lo que se considera necesario contar con un sistema de repostaje de las aeronaves, así como ayudas a la navegación, que permitan asegurar el sostenimiento y la capacidad de evacuación sanitaria en cualquier punto de la provincia. Estas dificultades afectan también a las fuerzas afganas de seguridad impidiéndoles ó dificultándoles su presencia y acción en los distritos de mayoría pastún, que se encuentran –sin lluvia– a no menos de seis horas de distancia. Si se pudiera contar con una base auxiliar permanente en las inmediaciones de Bala Morghab se podrían potenciar las operaciones en los distritos del norte. Ello facilitaría la presencia y capacidad de reacción de nuestras fuerzas, su logística operacional y el descanso, sin olvidar el impulso que podría aplicarse a las obras de reconstrucción en dichos distritos, al contar con un punto de apoyo para la protección y el descanso de los trabajadores civiles, evitando hacer seis horas de ida y otras tantas de regreso diarias para efectuar los trabajos.

Desde el punto de vista de la seguridad, la situación en la provincia de Badghis era de calma excepto en los dos distritos pastunes del norte, donde los ataques contra los cuarteles de la policía se suceden con una periodicidad variable –causando bajas a la policía–, hecho por el cual en dichos distritos estas fuerzas permanecen a la espera en el interior de sus cuarteles sin prácticamente hacer servicio alguno ni imponer su autoridad. La inseguridad siempre ha estado más relacionada con el crimen y con las relaciones tribales violentas que con ataques de los talibán. De hecho, estos ataques crean mayor preocupación en amplios sectores de la sociedad afgana que entre las fuerzas del PRT. La ineficacia de las fuerzas de seguridad afganas, junto con las malas condiciones de las vías de comunicación, generan una difícil situación en términos de seguridad, que impide el control de la situación en amplias zonas. Las fuerzas policiales en la provincia de Badghis se reducen a unos 600 policías, de los cuales alrededor de 300 se encuentran destinados en el distrito de la capital y en el resto de distritos cuenta con alrededor de 40 a 50 policías. Son en general hombres valientes (ninguna mujer entre ellos) que por un salario inferior a 100 dólares acepta sin reservas y con mucha disciplina la autoridad de sus mandos, soportando las duras condiciones meteorológicas, amontonados sobre la trasera de un todo terreno *pick up* y enrollados en una manta durante horas hasta que algún incidente hace detener el convoy, momento en el que efectúan un rápido despliegue a la voz de sus mandos.

Esta situación ha comenzado a cambiar positivamente con la intervención de los equipos estadounidenses de asistencia técnica (*Operational Mentor Liaison Team*,

OMLT), que se alojan en la misma base que el PRT español y que se dedican a reorganizar y adiestrar las fuerzas policiales afganas. La capacidad policial autóctona ha ido mejorando progresivamente con la asistencia técnica y con la entrega de nuevos vehículos todo terreno, armamento y munición, equipos de transmisiones e infraestructuras, estando prevista la construcción de un acuartelamiento nuevo en Qala e Naw, ya que el actual no reúne las condiciones mínimas requeridas (una situación mejor que la del resto de comisarías de la provincia o puestos de control establecidos sobre casas de adobe sin servicios ni energía eléctrica). No obstante, todavía quedan problemas estructurales como la corrupción ya que, por ejemplo, la primera tarea del OMLT estadounidense fue la de identificar y filiar a todos los policías afganos de la provincia para conocer la fuerza existente y domiciliar sus nóminas en una cuenta bancaria, a fin de evitar que sus jefes se quedaran con parte de sus salarios.

La ineficacia de las fuerzas de seguridad afganas, junto con las malas condiciones de las vías de comunicación, generan una difícil situación en términos de seguridad, que impide el control de la situación en amplias zonas

En la provincia de Badghis no existían entonces fuerzas del Ejército Afgano, aunque se había solicitado su localización de forma permanente en varias ocasiones a las autoridades afganas para desplegarlos en los distritos de Bala Morghab y Gormach. Si el desarrollo es imprescindible para el éxito de la misión, también lo es la seguridad y ésta depende en última instancia de la autosuficiencia afgana, por lo que es necesario apoyar al Gobierno de Afganistán en la formación y despliegue de sus fuerzas armadas y de seguridad. España podría aportar su experiencia apadrinando la creación en la provincia de unidades militares afganas, lo cual ayudaría a incrementar la seguridad en la zona, evitando la necesidad de aumentar nuestro contingente. Esto podría hacerse desplazando equipos de asistencia OMLT para formar y entrenar unidades militares afganas tipo batallón (*kandak*), como están haciendo varios miembros de ISAF. También se podría crear ese tipo de unidades reclutando la tropa con personal de la zona que conoce mejor la orografía y que tiene lazos tribales con los residentes en el área. Una idea que ya fue aplicada por España en el norte de África, creando las unidades de Regulares Indígenas para combatir a las fuerzas irregulares que a principios del siglo XX atacaban a las unidades españolas allí destacadas o creando las Tropas Nómadas y la Policía Territorial del Sahara. El coste no sería muy elevado y permitiría no tener que aumentar el contingente español destacado en Afganistán. Actualmente, en la zona de responsabilidad del PRT español se encuentra desplegada una unidad tipo compañía del ANA perteneciente al 207 CE, teniendo su base operativa

en la localidad de Qala e Naw y, en noviembre de 2007, el Gobierno español ha recibido autorización parlamentaria para apoyar el despliegue de dos OMLT en Badghis y empezar a formar dos *kandaks*.

España podría aportar su experiencia apadrinando la creación en la provincia de unidades militares afganas, lo cual ayudaría a incrementar la seguridad en la zona, evitando la necesidad de aumentar nuestro contingente

El día a día de las tareas del PRT

La fuerza del PRT se emplea en funciones de escolta de los trabajadores de la AECI en sus funciones de reconstrucción y desarrollo (“tajos”), en funciones de seguridad del destacamento y, ocasionalmente, en funciones de escoltas de personal de la Plana Mayor cuando se reúnen con las autoridades locales para realizar sus funciones asesoras e institucionales. El resto de las funciones consiste en patrullar por la zona (“nomadeos”) en misiones de seguridad de una duración media de tres días, que por causas meteorológicas se pueden alargar a cuatro o cinco dado el estado lamentable de las pistas. En las bases permanece parte de la fuerza llevando a cabo funciones de mando y mantenimiento junto con las de seguridad del destacamento que son las normales de cualquier establecimiento militar muy apoyada en medios electrónicos superpuestos y contando a su vez con un cinturón exterior de elementos policiales afganos durante las 24 horas del día.

Siempre se procura que las patrullas del PRT vayan acompañadas de elementos de la policía nacional afgana, pues deben ser los propios afganos quienes tienen que afrontar en primer lugar los problemas de orden público y de seguridad. Para ello se les facilita el combustible y alimentación si lo requieren. Las escoltas del personal civil se llevan a cabo normalmente asignando protección a cada “tajo” de trabajo, empleando vehículos blindados en los desplazamientos y asegurando la zona del “tajo” mediante un despliegue que no sólo proteja al personal español, sino también a los afganos contratados que colaboran en su realización. Los “nomadeos” se dirigen principalmente a mostrar la presencia de la fuerza en zonas alejadas de nuestra base. Se trata, probablemente, de las misiones más arriesgadas pues las zonas a las que se dirigen son menos conocidas, se tarda varias horas en llegar por caminos duros y peligrosos y se corre el riesgo de que las patrullas sufran emboscadas en algún punto. Para reducir el riesgo, cada “nomadeo” se organiza sobre una sección de infantería reforzada con elementos *cimic*, de asistencia sanitaria, de localización y desactivación de explosivos IED y UXO, de inteligencia, de logística y de señalización y adquisición de objetivos para la aviación propia. Todos se desplazan sobre vehículos blindados *Vamtac* dotados con inhibidores y están permanentemente enlazados por radio con la sala de operaciones del destacamento.

La protección de la fuerza es un principio fundamental de empleo en todo momento, habiéndose mejorado de forma notable los medios para llevar a cabo las misiones. Entre las mejoras a destacar cabe citar los inhibidores, los navegadores portátiles (*Personal Digital Assistant*, PDA), las miras holográficas individuales, blindaje en todos los vehículos incluidas las ambulancias, los teléfonos vía satélite, las gafas de visión nocturna para conducción y tiro con armas individuales, los escudos de protección de los tiradores, los robots para la desactivación de explosivos, los vehículos oruga de transporte para zona montañosa y las planchas salvaobstáculos. El equipo especializado en explosivos permanece normalmente centralizado en la base hasta que los equipos de zapadores detectan la presencia de explosivos o municiones, y entonces acuden con su robot para la desactivación o destrucción. Por motivos de seguridad y para reducir la fatiga del personal y los vehículos, se suprimían los movimientos de convoyes de noche, salvo en las proximidades de Qala e Naw, o utilizando las gafas de visión nocturna para alcanzar las bases avanzadas y previamente reconocidas antes del anochecer para evitar que el enemigo conociera la situación de nuestro campamento. La falta de recursos básicos como repuestos, alimentos y grasas en la región obligó a improvisar soluciones logísticas. Así, se recurrió al alquiler de camiones Kamac rusos de tres ejes para solucionar el transporte de las raciones de alimentación, el agua, la ayuda humanitaria, los depósitos de 200 litros de combustible y, además, los robots de desactivación de explosivos que se suben a la caja de los Kamac aprovechando las planchas salvaobstáculos. Finalmente, todos los “nomadeos” contaban con un mecánico especialista para atender las averías y con un vehículo, al menos, de policías afganos para facilitar el enlace con las policías de los distritos y con la población local.

Para preservar la moral de la fuerza, se establecieron desde el primer momento vías de comunicación con las familias mediante redes de apoyo que se organizan en las unidades orgánicas de procedencia. Cualquier problema de la familia, por pequeño que sea, tiene que resolverse lo antes posible, a fin de evitar que la preocupación por lo que pasa en casa distraiga de los cometidos de la misión. La preocupación también funciona en sentido contrario, cuando las familias conocen a través de los medios de comunicación informaciones que les alarman y sólo consiguen tranquilizarse cuando hablan directamente con los suyos. Satisfecha esta necesidad, el personal está ocupado activamente no menos de 12 horas diarias cualquiera que sea su puesto y, salvo los jueves noche ó viernes –fin de semana en un país musulmán–, las misiones se suceden sin parar. Sus períodos de descanso a lo largo de más de cuatro meses transcurren en un recinto equivalente a unos cinco campos de fútbol y sus únicas posibilidades de ocio se encuentran en el gimnasio, las lecturas, Internet y un bar donde –conviene advertir– el consumo de alcohol no está permitido. Sin poder desplazarse a un centro de población cuando acaban su jornada militar como hacen en las guarniciones de procedencia, estas condiciones de vida añaden dureza a la misión y muestran la capacidad de sacrificio de

los jóvenes que rotan por el PRT. Como contrapartida, los mandos y tropa encuentran su recompensa en el cumplimiento de cada misión, el apoyo entre compañeros y el reconocimiento del trabajo bien hecho por parte de sus superiores. Un reconocimiento que se repite con frecuencia en el área de operaciones, tanto por las autoridades y población local como por las autoridades nacionales que les visitan periódicamente y que contrasta con el limitado reconocimiento que reciben al regreso de la misión si se compara con el trabajo difícil realizado en circunstancias de riesgo y al prestigio que han reportado a España ante la comunidad internacional.

Conclusión

Una misión que se prolongará en el tiempo

Entre las conclusiones positivas a profundizar para el éxito del PRT se encuentra la necesidad de tener en cuenta las costumbres e idiosincrasia de la población afgana y respetar las instituciones afganas: Consejo de Ulemas, Consejo Provincial y Shura, entre otros. También se debe fomentar la coordinación permanente con las autoridades provinciales para decidir y ejecutar las tareas de reconstrucción dirigidas a satisfacer las necesidades básicas de su población y el apoyo a las fuerzas policiales afganas, compartiendo patrullas conjuntas a pie y en vehículos. La preocupación por no entrometerse en las costumbres locales y el respeto al derecho internacional humanitario y a los derechos humanos que se enseña y se practica en las diferentes misiones explica por qué hasta fecha de hoy no se ha formulado ninguna denuncia contra el personal de las fuerzas armadas españolas después de que aproximadamente 80.000 soldados hayan participado en las mismas.

Entre las tareas pendientes, la prioridad sería la de mejorar todas las vías de comunicación entre la capital y las seis cabeceras de los distritos de la provincia de Badghis, independientemente de las necesidades de infraestructuras que puedan existir en la base de Qala e Naw. Son indispensables tanto para que las fuerzas de seguridad afganas y las de ISAF puedan reaccionar con mayor rapidez ante la desestabilización de una zona concreta como para que el Gobierno de Kabul y las autoridades locales hagan sentir su acción en la zona y eviten que los grupos insurgentes controlen el territorio. La disponibilidad de ayudas a la navegación y de repostaje potenciaría el uso del aeródromo y la creación de una base auxiliar permanente en las inmediaciones de Bala Morghab facilitaría las operaciones en los distritos del norte.

La misión del PRT puede alargarse en el tiempo pero no puede sustituir indefinidamente a las autoridades afganas en la asunción de sus responsabilidades de reconstrucción y de seguridad para estabilizar la zona. La acción de choque llevada a cabo en el ámbito del desarrollo por el componente civil y *cimic* del PRT debe transferirse progresivamente a la sociedad civil afgana y a las organizaciones de desarrollo. Del mismo modo, la seguridad policial y militar no puede depender indefinidamente de la presencia extranjera

de ISAF. Corresponde a las autoridades afganas desplegar y mantener fuerzas de seguridad capaces de atender el orden público, la insurgencia y las acciones terroristas. El envío de dos equipos OMLT para la formación de dos batallones del Ejército Afgano permitirá cubrir algunas de las limitaciones operativas que se presentaron durante el período estudiado pero el resultado final de la asistencia de ISAF depende de los propios afganos.

La misión del PRT puede alargarse en el tiempo pero no puede sustituir indefinidamente a las autoridades afganas en la asunción de sus responsabilidades de reconstrucción y de seguridad para estabilizar la zona

No puedo finalizar este análisis sin tener un emocionado recuerdo para todos los soldados españoles que entregaron sus vidas en Afganistán, muy especialmente para los 13 fallecidos que pertenecían a mi Regimiento de Infantería Aerotransportable Isabel la Católica nº 29. Si la misión del PRT pudo llevarse a cabo fue gracias al sacrificio de hombres y mujeres como ellos, magníficos soldados que sólo buscaron la satisfacción del deber cumplido y a quienes tuve el privilegio de mandar. Que descansen en la Paz por la que lucharon y entregaron sus vidas.

Rafael Roel Fernández

Coronel de Infantería y ex jefe del PRT español en Qala e Naw

El impacto de las potencias emergentes en la economía mundial

La irrupción de las potencias emergentes en general y de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) en particular en la economía mundial supone un shock de enormes proporciones que está generando cambios sustanciales en el entorno económico global.

Federico Steinberg

Tema

La irrupción de las potencias emergentes en la economía mundial está motivando un cambio estructural sin precedentes. Este ARI estudia sus principales implicaciones.

Resumen

Este ARI examina las implicaciones económicas y políticas del auge de las potencias emergentes en la economía global. Revisa brevemente cómo ha ido evolucionando su peso e influencia durante los últimos años y analiza su impacto en términos macroeconómicos, comerciales y sobre la retribución del trabajo y el capital en los distintos sectores. Finalmente, señala el impacto de este proceso para la economía española y los retos a los que debe hacer frente.

Análisis

Introducción

La irrupción de las potencias emergentes en general y de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) en particular en la economía mundial supone un *shock* de enormes proporciones que está generando cambios sustanciales en el entorno económico global. Ya está en marcha una reconfiguración de la geografía de la producción mundial. Además, se están produciendo importantes modificaciones en los patrones de intercambios comerciales y financieros, así como en las pautas de consumo energético. De hecho, parece como si la clásica distinción entre centro y periferia planteada por los teóricos del estructuralismo hace medio siglo finalmente estuviera quedando obsoleta.

Para entender la magnitud de estos cambios, basta con subrayar que tan sólo la entrada de China y la India en el sistema de producción global supone un

impacto mayor que el que implicó la entrada de EEUU en la economía mundial en el siglo XIX. Entonces, dicho cambio modificó los equilibrios de poder en la geopolítica mundial de forma drástica, por lo que es de esperar que a lo largo de las próximas décadas los principales países emergentes “forzarán” (en el mejor de los casos pacíficamente) reformas en las instituciones de gobernanza global.

Este artículo subraya las implicaciones económicas y políticas del auge de las potencias emergentes, a las que llamaremos “BRIC+”. Tras revisar brevemente las principales magnitudes de este cambio económico estructural, se analizan algunos de sus efectos sobre la política macroeconómica y sobre la nueva división del trabajo, con especial atención a los nuevos patrones comerciales globales y sus efectos sobre el neoproteccionismo en los países avanzados. Por último, se señala el impacto de este proceso para la economía española, subrayando las nuevas oportunidades que abren estos mercados y las políticas necesarias para aprovecharlas.

Las cifras del cambio

Todos los estudios que hacen proyecciones de crecimiento coinciden en que los cambios a los que estamos asistiendo en los últimos años no son más que la punta del iceberg. Según las estimaciones del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el banco de inversión Goldman Sachs (que acuñó en 2003 el concepto de BRICs), durante las próximas décadas el conjunto de las economías emergentes de Asia, Europa del Este, América Latina y África continuará creciendo al menos tan rápidamente como en los últimos años, con China y Rusia desacelerándose a partir de 2020 –sobre todo por el envejecimiento de su población– pero con la India y otros emergentes asiáticos acelerando su crecimiento (véase Pablo Bustelo, *El auge económico de China e India y sus implicaciones para España*, Documento de Trabajo nº 31/2007, Real Instituto Elcano). Sin embargo, ya existen datos suficientes como para apreciar una transformación estructural en la economía mundial.

El aumento del peso de los “BRIC+” en la economía mundial no tiene precedentes. Mientras que hace tan sólo 30 años eran responsables del 34% del PIB mundial –medido en Paridad de Poder de Compra– hoy superan el 50% (la cifra alcanza el 30% si se calcula a tipos de cambio de mercado). Además, ya generan el 45% de las exportaciones mundiales, poseen el 75% de las reservas de bancos centrales, consumen más de la mitad de la energía mundial y han sido responsables del 80% del incremento de la demanda mundial de petróleo durante el último lustro, lo que explica el espectacular aumento de su precio. Con todo ello, desde 2003 su producción ha crecido en un 35% mientras que la de los países desarrollados lo hacía sólo en un 13%.

Sus mercados financieros no han quedado al margen de este dinamismo y de hecho están atrayendo a numerosos inversores de los países ricos. Así, en los últimos cinco años sus mercados bursátiles se han revalorizado en promedio un 400% en dólares

(en Brasil la cifra alcanza el 900%) mientras que, por ejemplo, el S&P 500 estadounidense sólo se ha revalorizado un 70% durante el mismo período. Por último, las empresas multinacionales de los “BRIC+” se han lanzado a adquirir activos más allá de sus fronteras. En 2007 invirtieron más de 70.000 millones de dólares en el exterior, 55.000 millones en los países desarrollados (estas cifras no incluyen las inversiones de los controvertidos fondos soberanos de los países emergentes, que también están adquiriendo activos en los países avanzados, aunque de forma menos transparente). Este panorama puede completarse con una última cifra de carácter más bien anecdótico: el 80% de las grúas de construcción del mundo están en China, un cuarto de ellas en una sola ciudad, Shanghai.

Efectos sobre la economía mundial

La dinámica señalada arriba está generando importantes cambios económicos. Por una parte, aparecen nuevos fenómenos de carácter macroeconómico, en su mayoría positivos. Por otra, se están produciendo procesos de redistribución de rentas (tanto entre países como entre individuos dentro de cada país); es decir, el auge de los emergentes genera ganadores y perdedores que alimentan tensiones geopolíticas internacionales y movimientos defensivos y neo proteccionistas en los países avanzados. Veamos los más importantes.

En primer lugar, las principales fuentes de demanda mundial ya provienen de los “BRIC+”, que han dejado a los países ricos en un segundo plano. Esta diversificación de fuentes del crecimiento ha hecho posible suavizar el ciclo económico mundial y ha dado lugar en los últimos años al período denominado “la gran moderación”, caracterizado por un crecimiento estable, baja volatilidad y una alta capacidad de adaptación de las economías nacionales a los *shocks* económicos adversos. Así, según datos del FMI, el crecimiento medio de la economía mundial en los últimos cinco años ha sido del 4,9% a pesar de que los países avanzados sólo han crecido en media un 2,6%. Y lo que resulta más positivo es que las actuales turbulencias financieras –originada en las hipotecas de baja calidad en EEUU– no parece estar afectando significativamente a las economías emergentes, por lo que ya se habla de un desacoplamiento del ciclo económico mundial; es decir, que aunque EEUU reduzca su crecimiento (o incluso entre en recesión) las economías emergentes no se verían demasiado afectadas, lo que evitaría una fuerte desaceleración a nivel mundial. Muchos comienzan a hablar ya de una economía global que finalmente ha dejado de volar con un solo motor.

En este contexto, en los últimos cinco años, la renta *per cápita* mundial ha crecido por encima del 3%, más rápido que en la era dorada del capitalismo de la posguerra (1950-1973) y posiblemente más rápido que en ningún otro período de la historia de la humanidad. Este crecimiento está teniendo importantes efectos sobre el nivel de desarrollo y la reducción de la pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) podrían cumplirse en 2015 gracias a los “BRIC+”, especialmente los asiáticos.

Incluso África, que no logrará alcanzar los ODM y que sigue siendo el continente más marginado de la globalización, está logrando aprovechar esta coyuntura tan favorable y lleva cinco años creciendo a un promedio del 5,5%, especialmente por el aumento del precio de las materias primas que muchos de sus países exportan. Por otra parte, ha comenzado a emerger lo que el Banco Mundial ha bautizado como la nueva clase media global, que en los próximos 20 años podría alcanzar los 1.000 millones de personas, mayoritariamente chinos e indios. Se trata de un nuevo grupo de consumidores con una renta suficiente como para adquirir bienes y servicios de alto valor añadido que se producen (e idean) en los países desarrollados, sobre todo en empresas multinacionales punteras. Esto significa un aumento sin precedentes del mercado potencial para las empresas mejor posicionadas.

El aumento del peso de los “BRIC+” en la economía mundial no tiene precedentes. Mientras que hace tan sólo 30 años eran responsables del 34% del PIB mundial hoy superan el 50%

En segundo lugar, la entrada de los “BRIC+” en el sistema de producción mundial está generando un cambio estructural en la dotación y relación de factores productivos a nivel mundial que está modificando sus precios relativos; es decir, los salarios y los beneficios empresariales. Para entender lo que está sucediendo basta con pensar en términos de una simple regla económica: en pocos años se ha doblado la oferta de trabajo global, que se ha incrementado en unos 1.500 millones de personas. Pero como los países emergentes son relativamente más abundantes en trabajo –sobre todo trabajo poco cualificado– que en capital, no han sido capaces de aportar una cantidad significativa de capital al conjunto de la economía mundial (y mucho menos de doblar la oferta de capital mundial). Por lo tanto, el efecto de su inserción internacional es una reducción del ratio global capital/trabajo, que lleva a una presión a la baja de los salarios y al alza de los rendimientos del capital (véase Ferrán Casadevall y Clara Crespo, “¿Tenía Marx Razón?”, ARI n° 65/2007, Real Instituto Elcano).

A su vez, este fenómeno tiene diversos efectos. En el lado positivo y desde el punto de vista macroeconómico, los “BRIC+”, con sus bajos salarios y sus fuertes exportaciones de manufacturas y servicios a precios relativamente bajos –que además vienen apoyadas por tipos de cambio que en algunos casos están subvaluados– han venido ayudando a contener la inflación a nivel mundial, incluso con aumentos del precio del petróleo. Esto ha permitido que los bancos centrales de los países desarrollados hayan mantenido tipos de interés más bajos que si no existieran las economías emergentes, lo que ha permitido aumentar la liquidez y el crecimiento a nivel mundial.

Pero esta presión a la baja en los salarios está teniendo importantes efectos adversos sobre los trabajadores de

los países desarrollados, especialmente aquellos de cualificación baja y media empleados en sectores que compiten directamente con las importaciones de los países emergentes. Además, esta mayor competencia está aumentando la inseguridad económica en los países ricos, ya que, en ocasiones, el aumento de las importaciones incrementa el desempleo en vez de reducir los salarios reales, especialmente en aquellos países en los que los mercados laborales son menos flexibles (Europa continental). Esto mina la cohesión social y alimenta sentimientos proteccionistas y de rechazo a la globalización. De hecho, aunque los consumidores de los países avanzados pueden acceder a bienes más baratos gracias a las importaciones de los países emergentes, las encuestas muestran que valoran cada vez menos positivamente el libre comercio porque consideran que puede destruir el contrato social sobre el que se articula la convivencia, especialmente si no existen redes de protección social para compensar a los perdedores (véase Ismael Sanz y Ferrán Martínez i Coma, “Apoyo a la globalización y Estado del Bienestar”, ARI nº129/2006, Real Instituto Elcano; y Kenneth Scheve y Matthew Slaughter, “A New Deal for Globalization”, *Foreign Affairs*, julio/agosto de 2007).

El auge de los emergentes genera ganadores y perdedores que alimentan tensiones geopolíticas internacionales y movimientos defensivos y neo proteccionistas en los países avanzados

Hasta la fecha, los sectores más afectados por la competencia de los “BRIC+” han sido el textil, el calzado, los juguetes, los automóviles e incluso los bienes industriales de valor añadido medio o que se han estandarizado, como los electrodomésticos o el *hardware* (naturalmente, el efecto varía de país a país en función de su estructura productiva, por ejemplo, el textil portugués está sufriendo considerablemente más que el español). Además, desde algunas industrias de los países desarrollados se observa con preocupación como China está logrando elevar el valor añadido de sus exportaciones a gran velocidad, lo que implica que sectores de tecnología media o alta (tanto de bienes como de servicios), que creían no estar expuestos a la competencia extranjera, comienzan a estarlo. Además, las nuevas tecnologías han hecho posible que ciertos servicios que en el pasado no eran comercializables internacionalmente, hoy lo sean, lo que aumenta la competencia en los segmentos más estandarizados de los servicios de valor añadido medio, como los informáticos, algunos servicios financieros, bancarios o de telecomunicaciones, e incluso los servicios médicos de radiología (por el momento, el electorado estadounidense se ha mostrado más preocupado por este *outsourcing* de servicios que el de la UE). También hay que mencionar que el impacto del aumento de la competencia no sólo se está notando en los países desarrollados. Muchos países en desarrollo

con mayores costes laborales que los emergentes asiáticos, por ejemplo los del Magreb, ven como sus productos están perdiendo competitividad-precio en los mercados internacionales.

Conclusión

Retos y oportunidades para España

España, al igual que los demás países desarrollados, debe asumir que estos cambios económicos estructurales no van a revertirse y que además se volverán más intensos en el futuro. De hecho, debería ser consciente que en parte son consecuencia de las políticas de liberalización impulsadas por los propios países avanzados durante las últimas décadas, aunque también han sido reforzadas por la revolución tecnológica y por las reformas económicas internas de los países en desarrollo. Por ello, es necesario hacer frente a dos retos. El primero es defensivo: suavizar el coste del ajuste interno que el auge de los “BRIC+” tiene sobre la economía y la sociedad. El segundo tiene carácter ofensivo y supone conseguir que las empresas y trabajadores puedan aprovechar las nuevas oportunidades que ofrecen los mercados emergentes.

El primer reto radica en reconocer que muchos sectores tradicionales intensivos en trabajo poco cualificado y que compiten con las importaciones de los “BRIC+” no serán viables en el futuro, lo que hace necesario facilitar la transición desde el actual modelo productivo español hacia otro más intensivo en conocimiento y con mayor productividad. Además, es imprescindible poner en práctica políticas públicas para compensar a los individuos que se vean más perjudicados a lo largo de este necesario proceso de transición y acelerar el proceso de reconversión productiva hacia aquellos sectores viables a largo plazo. Sólo así se conseguirá reducir la falta de apoyo a la globalización y el creciente proteccionismo que se extiende por las sociedades avanzadas. Por ello, las redes públicas de protección social deberían servir para reducir la incertidumbre y la creciente inseguridad económica, pero no para mantener a flote sectores que no pueden competir globalmente y que drenan recursos para inversión en actividades intensivas en conocimiento, que son en las que España y el resto de países desarrollados tienen mayores oportunidades.

El segundo reto es utilizar las políticas públicas para facilitar que las empresas puedan acceder el enorme mercado que suponen los “BRIC+”. En los últimos años, la economía española ha llevado a cabo un gran esfuerzo de internacionalización, por lo que muchas de sus empresas están bien situadas para afrontar este desafío. De hecho, han aumentado su flexibilidad y capacidad de respuesta ante los cambios, ya producen bienes y servicios intensivos en –o que incorporan– conocimientos y tecnología y han sabido fragmentar su cadena de producción y de valor para aprovechar las nuevas oportunidades. Los sectores en los que se vislumbran mayores oportunidades son los de banca y servicios financieros, telecomunicaciones e informática, infraestructuras, transportes, energía, petroquímica, algunos segmentos del mercado agroalimentario, o servicios culturales, por nombrar

solamente algunos. Pero para que más empresas españolas logren servir a estos nuevos mercados en los que se enfrentan a la competencia de otras multinacionales, es necesaria una cooperación más intensa y fluida entre administraciones y empresas: deben diseñar conjuntamente las estructuras de incentivos adecuadas para promover las aplicaciones de la inversión en I+D+i.

Finalmente, España también debería intentar que su voz en las instituciones económicas de gobernanza global tenga cada vez más fuerza en un contexto en el que los países avanzados están perdiendo influencia, algo que sólo será posible con una UE cohesionada que hable con una sola voz. El nuevo tratado de Lisboa permite a los europeos ser algo más optimistas en este sentido.

Federico Steinberg

Investigador del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid

Hasta la fecha, los sectores más afectados por la competencia de los “BRIC+” han sido el textil, el calzado, los juguetes, los automóviles e incluso los bienes industriales de valor añadido medio o que se han estandarizado, como los electrodomésticos o el hardware

China e India: energía y cambio climático

Los resultados de la Cumbre de Bali han sido decepcionantes para los intereses de los grandes países en desarrollo. China e India, en particular, no se han mostrado nada satisfechas con la “hoja de ruta” de Bali, aunque más por lo que no dice que por lo que señala expresamente.

Pablo Bustelo

Tema

El informe anual que publicó el pasado mes de noviembre la Agencia Internacional de la Energía y, sobre todo, algunos de los argumentos que ciertos países desarrollados emplearon durante la reciente Cumbre de Bali sobre el cambio climático han pretendido censurar, de manera más o menos explícita, a los dos grandes países emergentes asiáticos.

Resumen

Tanto en el informe de la AIE como en algunos argumentos esgrimidos durante la Cumbre de Bali, las dos grandes economías emergentes asiáticas (China e India) han sido prácticamente acusadas de ser co-responsables de los graves problemas energéticos y medioambientales del planeta. Esas acusaciones carecen de fundamento. Este análisis destaca, en primer lugar, que algunos de los resultados más llamativos del informe de la AIE no lo son tanto y, en segundo término, que las sensatas posiciones de los grandes países en desarrollo no han sido escuchadas en Bali, lo que ha contribuido mucho a que los resultados de la Cumbre hayan sido decepcionantes.

Análisis

Dos acontecimientos recientes han aumentado mucho el interés mundial por los grandes países emergentes asiáticos: la publicación del *World Energy Outlook 2007*, de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), en noviembre, y la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se celebró en Bali (Indonesia) del 3 al 15 de diciembre de 2007.

El informe de la AIE

La edición del 2007 del *World Energy Outlook*, publicación anual de la AIE, contiene dos amplias secciones monográficas sobre China e India respectivamente, países a los que se dedican nada menos que 356 páginas. El informe de la AIE, que es, como es bien sabido, una agencia especializada

perteneciente a la OCDE (esto es, al club de las naciones ricas), incluye algunas previsiones llamativas, especialmente sobre los dos países emergentes asiáticos. Tanto en el resumen como en la nota de prensa principal, la AIE ha destacado, entre otros, los aspectos siguientes:

- China e India sumaron casi el 20% del consumo mundial de energía en 2005.
- China e India supondrán el 45% del aumento del consumo mundial de energía primaria entre 2005 y 2030.
- China se convertirá en el primer consumidor mundial de energía, por delante de EEUU, en los primeros años del próximo decenio (entre 2010 y 2012).
- China se ha convertido en importador neto de carbón en 2007; en 2030 China efectuará casi la mitad del consumo mundial de carbón.
- China cuadruplicará sus importaciones de petróleo entre 2006 y 2030, mientras que la India triplicará las suyas; la India se convertirá en el tercer mayor importador de petróleo antes de 2025.
- las emisiones mundiales de CO₂ (dióxido de carbono) podrían aumentar el 57% entre 2005 y 2030, lo que conllevaría un incremento de la temperatura media de 6 grados. China e India podrían ser responsables del 60% de ese aumento de emisiones. Además, las emisiones de China superarán a las de EEUU en 2008, mientras que la India se convertirá en el tercer emisor mundial en 2015.

Tales datos y previsiones no pueden, como es natural, ser objeto de mucha discusión, al menos si se aceptan las estadísticas y el escenario central de la AIE. Sin embargo, es llamativo que esas conclusiones no hayan sido completadas con otras, así como convenientemente matizadas. Para comprender adecuadamente los datos anteriores, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

- siendo cierto que el consumo de energía de China e India supone la quinta parte del total mundial (frente al 14% en 1990), el consumo de energía primaria de EEUU prácticamente triplica al de China y el de Japón supera con creces al de la India; por su parte, el consumo de petróleo de EEUU triplica al de China, mientras que el de Alemania es superior al de la India.
- si China e India van a suponer el 45% del aumento del consumo de energía en el mundo entre 2005 y 2030, eso no es realmente una novedad, ya que supusieron el 41% del aumento entre 1990 y 2005 (tabla 1). Además, en 2005 China e India sumaron el 38% de la población mundial.
- el PIB de China, en paridad de poder adquisitivo, superará al de EEUU antes de 2020, utilizando incluso la nueva estimación del PIB chino publicada recientemente el Banco Mundial y que la hace disminuir un 40% respecto de la estimación anterior; además, en la actualidad, la población china es casi cinco veces mayor que la de EEUU.
- China supondrá el 62% del aumento del consumo mundial de carbón entre 2005 y 2030, pero fue responsable de una proporción superior (el 70%) entre 1990 y 2005 (tabla 2).

- las importaciones de petróleo de China en 2030 (que serán de 13,1 millones de barriles al día) serán similares a las importaciones de petróleo de EEUU o de la UE en 2006 (13,6 y 13,5 millones, respectivamente).
- en 2030 las emisiones conjuntas de CO₂ de China e India seguirán siendo inferiores a las de la OCDE. En 2005 las emisiones per cápita de China fueron de 3,9 toneladas, frente a las 11,0 de la OCDE. En 2015, las emisiones per cápita de la India serán de apenas 1,4 toneladas, frente a las 11,4 de la OCDE. En 2030, serán de 7,9 toneladas en China y de 2,3 toneladas en la India, frente a 19,0 toneladas en EEUU y a 11,6 toneladas de media en la OCDE.

China e India en la Cumbre de Bali

La Cumbre de Bali ha alcanzado algunos de los objetivos que la comunidad internacional se había propuesto lograr en ella. Ha llegado, aunque *in extremis*, a un acuerdo para iniciar negociaciones que conduzcan a un nuevo tratado sobre cambio climático, que sustituya al Protocolo de Kioto, que expira en 2012. Además, ha sentado las bases de un acuerdo para incluir en dicho tratado mecanismos de financiación internacional de las medidas que deben tomar los países en desarrollo con el fin de mitigar las emisiones y adaptarse al cambio climático. Por añadidura, ha llegado a un consenso sobre la necesidad de frenar la deforestación y la degradación de los bosques, especialmente de los tropicales, que absorben una gran cantidad de CO₂.

Sin embargo, los resultados de la Cumbre de Bali han sido decepcionantes para los intereses de los grandes países en desarrollo. China e India, en particular, no se han mostrado nada satisfechas con la “hoja de ruta” de Bali, aunque más por lo que no dice que por lo que señala expresamente.

Como es bien conocido, los países en desarrollo siempre han defendido, en las negociaciones

internacionales sobre el cambio climático, dos principios que consideran de sentido común. En primer lugar, que deben aprobarse actuaciones decididas y obligatorias de recorte de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en los países desarrollados, antes de acordar acciones voluntarias por parte de los países en desarrollo. En segundo lugar, que los países ricos deben ayudar a los países pobres, con asistencia financiera y transferencia técnica, a desarrollarse de una manera más sostenible y a adaptarse a las nocivas consecuencias del cambio climático.

Los países ricos deben ayudar a los países pobres, con asistencia financiera y transferencia técnica, a desarrollarse de una manera más sostenible y a adaptarse a las nocivas consecuencias del cambio climático

El primer principio es resultado de dos hechos incontrovertibles. Por una parte, los países desarrollados son los principales responsables de la acumulación de GEI en la atmósfera, como consecuencia de sus emisiones acumuladas desde la Revolución Industrial. Por otro lado, las emisiones per cápita actuales de los países desarrollados son mucho más altas que las de las naciones en desarrollo.

El segundo principio se debe a que es limitada la capacidad de los países pobres para reconvertir su sistema energético y su modo de consumo hacia pautas mucho más sostenibles, como consecuencia de su baja renta por habitante y de la todavía gran incidencia de la pobreza. Y también a que los efectos del calentamiento global y del cambio climático serán más intensos en los países en desarrollo (como concluyó en su momento el Informe Stern), por lo que deberán dedicar ingentes recursos para adaptarse a la nueva situación.

Tabla 1. Consumo de energía primaria (millones de toneladas de equivalente de petróleo), 1990, 2005 y 2030

	1990	%	2005	%	2030	%	Aum. 90-05	%	Aum. 05-30	%
Mundo	8.755	100,0%	11.429	100,0%	17.721	100,0%	2.674	100,0%	6.292	100,0%
OCDE	4.518	51,6%	5.542	48,5%	6.800	38,4%	1.024	38,3%	1.258	20,0%
China	874	10,0%	1.742	15,2%	3.819	21,6%	868	32,5%	2.077	33,0%
India	320	3,7%	537	4,7%	1.299	7,3%	217	8,1%	762	12,1%
China + India	1.194	13,6%	2.279	19,9%	5.118	28,9%	1.085	40,6%	2.839	45,1%

Fuente: AIE, *World Energy Outlook 2007* y elaboración propia.

Tabla 2. Consumo de carbón (millones de toneladas), 1990, 2005 y 2030

	1990	%	2005	%	2030	%	Aum. 90-05	%	Aum. 05-30	%
Mundo	2.570	100,0%	4.154	100,0%	7.173	100,0%	1.584	100,0%	3.019	100,0%
OCDE	1.373	53,4%	1.615	38,9%	1.883	26,3%	242	15,3%	268	8,9%
China	446	17,4%	1.563	37,6%	3.426	47,8%	1.117	70,5%	1.863	61,7%
India	75	2,9%	297	7,1%	886	12,4%	222	14,0%	589	19,5%
China + India	521	20,3%	1.860	44,8%	4.312	60,1%	1.339	84,5%	2.452	81,2%

Fuente: AIE, *World Energy Outlook 2007* y elaboración propia.

En la tabla 3 se observa, por ejemplo, que las emisiones acumuladas de CO₂ entre 1850 y 2004 de los países desarrollados supusieron tres cuartas partes del total mundial y que las emisiones per cápita de EEUU en 2004 fueron cinco veces mayores que las de China y diecisiete veces superiores a las de la India.

Los resultados de la Cumbre de Bali han sido decepcionantes para las posiciones y los intereses de los países en desarrollo. Pese al principio, reconocido en el Protocolo de Kioto, de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y que, en la práctica, supone que la intensidad del combate contra el cambio climático debe depender del nivel de desarrollo de cada país, no se ha incluido en el documento final la necesidad de recortes obligatorios de emisiones para los países desarrollados. Sólo se hace una referencia indirecta a esos recortes en una nota a pie de página, que remite a distintos escenarios de estabilización de emisiones. La razón fue la oposición clara de, entre otros, EEUU, Canadá y Japón, que parece que no quieren oír hablar de compromisos obligatorios para sus países si no los hay también para las grandes economías emergentes.

Por otra parte, pese al principio de capacidades respectivas, la “hoja de ruta” aprobada en Bali no excluye que pueda haber recortes obligatorios de emisiones para los países en desarrollo. Esa posibilidad, rechazada de plano por China e India y por buena parte del movimiento ecologista internacional, está sin embargo sorprendentemente mencionada en el *Informe sobre desarrollo humano 2007*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “calculamos que para evitar un cambio climático peligroso las naciones desarrolladas deberían reducir sus emisiones en por lo menos 80%, con reducciones de 30% de aquí al año 2020. Las emisiones de los países en desarrollo llegarían a un tope cerca de 2020, para luego aplicar reducciones de 20% antes de 2050” (cita de la pág. 7).

En suma, en Bali pudo más el deseo de la UE de implicar a EEUU en las futuras negociaciones sobre cambio climático que su pretensión de fijar recortes obligatorios de emisiones de GEI y tuvo mayor influencia el poder de los países ricos que los intereses de los países en desarrollo.

Sin embargo, la posición de la Administración Bush ha sido y es indefendible. Los argumentos de que el Protocolo de Kioto es muy negativo para la economía estadounidense y que es, además, injusto a nivel mundial, pues exonera a los grandes países en desarrollo de cualquier responsabilidad, no se tienen en pie. Las emisiones per cápita de CO₂ de EEUU duplican sobradamente a las de Alemania o Japón, de manera que Washington puede hacer mucho más y sin un coste excesivo, como han puesto de manifiesto, más allá de la reciente Ley de Energía, ciertas iniciativas recientes del Congreso y de algunos Estados, pese a que algunas han sido vetadas de la Casa Blanca, así como un reciente informe de la consultora McKinsey. Los países en desarrollo tienen derecho a desarrollarse y a hacerlo sin recortes obligatorios de emisiones, pues deben otorgar prioridad a la reducción de la pobreza y a un mayor acceso a la electricidad. No resulta comprensible que un país como EEUU, con unas emisiones per cápita de 20,6 toneladas, intente conseguir un recorte obligatorio de emisiones en un país como la India, con unas emisiones por habitante de 1,2 toneladas y con casi 500 millones de personas sin electricidad.

Los recortes obligatorios de emisiones para los países desarrollados son imprescindibles. No hay que olvidar que el Protocolo de Kioto los contempla y que el cuarto informe de evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) considera que las emisiones globales de GEI deben empezar a disminuir en los próximos 10 o 15 años para después caer el 50% en 2050 con respecto a los niveles de 2000, si se quiere evitar un aumento de la temperatura media de 2 grados respecto del nivel pre-industrial. Para tal fin, las emisiones de los países desarrollados deberían disminuir entre el 25% y el 40% hacia 2020 y entre el 85% y el 95% en 2050, con respecto a 1990.

Los intereses de los países en desarrollo son los que deberían prevalecer. No parece justo exigir mucho más esfuerzo a los países pobres cuando EEUU ni siquiera ha ratificado el Protocolo de Kioto y cuando la UE, Japón, Canadá o Australia tienen dificultades para cumplir sus compromisos en ese Protocolo. En el caso de la UE, el Protocolo de Kioto acordó una reducción

Tabla 3. Emisiones per cápita y acumuladas de CO₂ (por consumo de energía), PIB per cápita y número de personas sin electricidad

	Emisiones per cápita de CO ₂ , 2004 (toneladas)	Emisiones de CO ₂ acumuladas totales, 1840-2004 (en % del total mundial)	Emisiones de CO ₂ acumuladas per cápita, 1850-2004 (toneladas)	PIB per cápita (PPA), 2005 (dólares)	Número de personas sin electricidad, 2005 (millones)
China	3,8	8,1	68,9	6.757	8,5
India	1,2	2,3	23,3	3.452	487,2
EEUU	20,6	29,4	1.105,4	41.890	-
Japón	9,9	3,9	334,2	31.267	-
Alemania	9,8	7,2	962,8	29.461	-
España	7,6	0,9	237,9	27.169	-
Países en desarrollo	2,4	24,9	53,9	5.282	1.569,0
Países desarrollados	13,3	75,1	843,0	33.082	-

Fuentes: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2007*, cuadros 1, 22 y 24; World Resources Institute, Climate Analysis Information Tool (CAIT) y elaboración propia.

de emisiones del 8% en 2008-2012 con respecto a 1990. En 2005 esas emisiones apenas habían bajado el 1,5% y eso gracias fundamentalmente a países como Alemania o el Reino Unido, en los que ha habido un desmantelamiento notable de la industria pesada o de la minería del carbón.

La responsabilidad de los países desarrollados

En temas de energía y cambio climático se ha registrado en los últimos años cierta tendencia a apuntar con el dedo a los grandes países emergentes, especialmente asiáticos, por su enorme peso demográfico y su creciente tamaño económico.

Sin embargo, los países desarrollados no tienen mucha credibilidad, porque su consumo de energía va a seguir creciendo mucho en los próximos años (un 23% entre 2005 y 2030, según la AIE) y porque el grado de cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kioto es bajo, sin mencionar que EEUU ni siquiera ha llegado a ratificar dicho Protocolo.

Los resultados de la Cumbre de Bali – si bien son provisionales y podrían cambiar en las siguientes Conferencias de Naciones Unidas, en Polonia en 2008 y Dinamarca en 2009 – parecen indicar que algunos países ricos son reacios a adquirir compromisos adicionales de reducción de emisiones. Si la posición de la UE era la de implicar a toda costa a EEUU, en la idea de que, tras las elecciones de noviembre de 2008, una nueva Administración estadounidense será más favorable, las cesiones quizá hayan sido excesivas. Dejar abierta la puerta a reducciones obligatorias de emisiones en los países en desarrollo – por mucho que esa puerta pueda cerrarse posteriormente – no parece justo. La implicación de los países emergentes debería consistir en intentar mantener sus emisiones a un nivel lo más bajo posible, pero sin merma en su proceso de desarrollo y con una ayuda masiva de los países ricos. Además, parece bastante extendida la idea de que países como China o India apenas hacen nada para hacer frente al cambio climático. Tal cosa no es cierta. China, por ejemplo, ha adoptado diversas medidas, contempladas en su *Plan Nacional sobre el Cambio Climático* (2007): aumento de la eficiencia energética en un 20% entre 2005 y 2010; incremento de la parte de las energías renovables (solar, eólica, hidroeléctrica y otras) hasta el 10% del consumo de energía primaria en 2010; estabilización de las emisiones de NO₂ (dióxido de nitrógeno) a sus niveles de 2005; control del aumento de las emisiones de metano; incremento al 20% de la cobertura de bosques; aumento de la captura de carbono en 50 millones de toneladas respecto de 2005; etc. El resultado será que China empezará a controlar el aumento de sus emisiones de GEI hacia 2010, esto es, que el aumento será progresivamente menor.

Conclusión

El *World Energy Outlook 2007*, de la AIE, ha llamado la atención de los especialistas y de la opinión pública sobre la creciente importancia de China e India en el panorama energético – pasado y potencial – del planeta. Tal cosa se ha debido no sólo a

que el informe ha dedicado dos secciones monográficas a los grandes países emergentes asiáticos sino también a algunas conclusiones del mismo no han sido suficientemente completadas o matizadas en su difusión pública. Así por ejemplo, se ha dado mucha publicidad a algunas previsiones de la AIE, con arreglo a las cuales China e India serán responsables del 45% del incremento del consumo mundial de energía entre 2005 y 2030, China cuadruplicará sus importaciones de petróleo entre esas dos fechas o India se convertirá en el tercer mayor importador de crudo antes de 2025. Esas llamativas cifras no tienen en cuenta que, ya entre 1990 y 2005, China e India supusieron el 41% del incremento del consumo mundial de energía (y que tienen hoy, con 2.500 millones de habitantes, el 39% de la población del mundo), que China importará en 2030 unos 13 millones de barriles al día, cifra que equivale a las importaciones *actuales* de EEUU o de la UE, o que las importaciones de petróleo de la India en 2025 serán similares a las realizadas *hoy en día* por Japón.

En suma, los países desarrollados no deberían descargar sus responsabilidades en las principales naciones en desarrollo, por muy grandes consumidoras de energía y emisoras de CO₂ que sean y, sobre todo, vayan a ser

La Cumbre de Bali ha tenido resultados decepcionantes para los intereses de China e India, al no incluir recortes obligatorios de emisiones de CO₂ para los países desarrollados y no excluir que los pueda haber para los países en desarrollo. Es cierto que ambas cosas podrían corregirse en las reuniones de 2008 y 2009, pero un inicio tan poco satisfactorio no deja de ser preocupante. China e India consideran que los principios de responsabilidad común pero diferenciada y de capacidades respectivas implican que hay que reconocer, de una vez por todas, que los países desarrollados son los principales responsables del efecto invernadero, que los países en desarrollo sufrirán los efectos del cambio climático en mayor medida que los países ricos y que los países pobres tienen derecho a desarrollarse, especialmente cuando todavía hay 1.500 millones de personas sin electricidad en el mundo.

En suma, los países desarrollados no deberían descargar sus responsabilidades en las principales naciones en desarrollo, por muy grandes consumidoras de energía y emisoras de CO₂ que sean y, sobre todo, vayan a ser.

Pablo Bustelo

Investigador principal de Asia-Pacífico, Real Instituto Elcano, y profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense

Documentos de trabajo y libros publicados

Documentos de trabajo publicados en diciembre

***The Surge*: el balance del Plan de Seguridad estadounidense en Irak durante 2007**

Félix Arteaga y Carlota García
(07/01/2008)

Libros publicados recientemente

Europa entre dos luces: declive o resurgimiento

Autor: Fidel Sendagorta

Editado por: Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva
2007

Aunque la Europa de este último medio siglo tiene una historia de éxitos, comienzan a aparecer en el horizonte signos de preocupación: la caída de la natalidad y el envejecimiento de la población; la situación compleja del Islam en las sociedades europeas; los dilemas de la construcción europea; la disminución del peso económico de los países europeos en la economía mundial y una creciente crisis en torno a la identidad. En su obra, Fidel Sendagorta analiza estos desafíos y sitúa a la Europa de hoy en la constante reflexión histórica sobre la rotación entre los períodos de declive y renacimiento.

La política exterior de España: balance y debates parlamentarios (2004-2008)

Editado por: Real Instituto Elcano
2007

Recoge, coincidiendo con el ocaso de la legislatura, los grandes debates generales de política exterior que se han producido a lo largo de los últimos tres años y medio -cuatro en el Congreso de los Diputados y uno en el Senado- con los planteamientos del Gobierno y las posiciones de los Grupos Parlamentarios. El Real Instituto Elcano lanza esta nueva publicación para ofrecer elementos que ayuden a comprender mejor el lugar que ocupa España en el mundo y las claves de la política exterior actual.

Anuario Asia-Pacífico 2006. Edición 2007

Autores: Carlos Malamud, Paul Isbell y Concha Tejedor

Publicado por: Agencia EFE y Real Instituto Elcano
2007

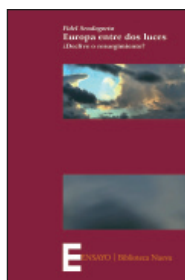
El Anuario Asia-Pacífico nació hace tres años con la voluntad de satisfacer el interés creciente por esta región en España y en América Latina y el objetivo de cubrir un espacio vacío actualmente entre las publicaciones especializadas en español. Para ello la Fundación CIDOB, Casa Asia y el Real Instituto Elcano aportan nuevamente su experiencia en esta tercera edición, que ve la luz en un momento de especial actividad en la región, lo que la convierte en foco de atención de instituciones internacionales, cancillerías y medios de comunicación de todo el mundo.

Relaciones Económicas entre España y Brasil/Relações Econômicas entre Brasil e Espanha

Autores: Alfredo Arahuetes, Célio Hiratuka

Editado por: Real Instituto Elcano
2007

Esta publicación bilingüe, realizada conjuntamente por la Embajada de Brasil en España, el Real Instituto Elcano y la Fundación Cultural Hispano-Brasileña, fue presentada durante la visita del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a España, en septiembre de 2007. La obra representa el más completo esfuerzo realizado hasta el momento para interpretar el redimensionamiento por el que han pasado los vínculos económicos entre los dos países en los últimos años. Además de su amplitud y riqueza de datos, el libro también tiene el mérito de enfocar cada tema bajo ambas perspectivas: española y brasileña.



ARI y materiales de interés

ARI publicados en enero

Irak y Afganistán: una comparación desde el derecho internacional

Luis Miguel Hinojosa Martínez
(14/01/2008)

Los actores extrarregionales en América Latina (y III): las relaciones con la Unión Europea

Carlos Malamud
(10/01/2008)

Presidencialismo matrimonial en Argentina

Liliana de Riz
(10/01/2007)

La contribución del *Provincial Reconstruction Team* (PRT) español de Qala e Naw a la reconstrucción y desarrollo de Afganistán

Rafael Roel Fernández
(08/01/2008)

Opinión pública y Fuerzas Armadas en el Cono Sur

Marina Malamud
(04/01/2008)

El impacto de las potencias emergentes en la economía mundial

Federico Steinberg
(04/01/2008)

“Por ahí no, mi Comandante”: freno en el referéndum al “Socialismo del Siglo XXI”

Manuel Hidalgo
(03/01/2008)

Libano en el limbo

Julia Choucair Vizoso
(03/01/2008)

Pakistán tras el asesinato de Bhutto: el enemigo en casa

Antía Mato
(02/01/2008)

China e India: energía y cambio climático

Pablo Bustelo
(28/12/2007)

Políticas internacionales del portugués

Gilvan Müller de Oliveira y Clara Dornelles
(28/12/2008)

El estatuto jurídico de la OSCE: percepciones opuestas de Washington y Moscú

Antonio R. Rubio Plo
(27/12/2007)

¿Puede Anápolis resucitar el proceso de paz?

Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
(27/12/2008)

Pakistán: del estado de excepción a la convocatoria de elecciones

Antía Mato
(19/12/2007)

Materiales de interés

Eurobarometer-Intercultural dialogue in Europe

En 2008 la Unión Europea (UE) celebra el año del Diálogo Intercultural. Este informe recoge los resultados de una encuesta que durante el mes de noviembre de 2007, preguntó a los ciudadanos europeos su percepción de las personas de otra cultura, su forma de relacionarse con ellas y, en general, sobre sus actitudes hacia la diversidad cultural.

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

ONU - UN Climate Change Conference 2007

Del 3 al 14 de diciembre de 2007 se celebró en la ciudad indonesia de Bali la XIII Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático. En ella se aprobó una ‘hoja de ruta’ que permitirá negociar a partir de 2008 un nuevo protocolo que sustituya el de Kioto.

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

Actividades realizadas en el mes de enero y próximas actividades

Actividades realizadas en enero



17/07/2008

Reunión con Victoria Nuland y Pablo Benavides

El Instituto recibió a la Embajadora-Representante de Estados Unidos ante la OTAN, y a Pablo Benavides, Embajador-Representante de España ante el mismo organismo, quienes hablaron sobre “NATO and the Strategic Framework”



25/01/2008

Reunión con Pedro Alba

El Director del Banco Mundial para el Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay) quien habló sobre la “Estrategia de países de renta media”.



29/01/2008

Desayuno con Haruhiko Kuroda

Se celebró un desayuno de trabajo con el Presidente del Banco Asiático de Desarrollo (ADB) en el que se trató el tema “Economic Prospects of Developing Asia in 2008”.



Próximas actividades

21/02/2007

Presentación del libro "North Africa: Politics, Region, and the Limits of Transformation"

Se presentará el libro coeditado por Haizam Amirah Fernández y Z.H. Zoubir, "North Africa: Politics, Region, and the Limits of Transformation", de la editorial Routledge. (Lugar y hora por confirmar)

6-20/02/2007

Ciclo de conferencias: "La política exterior en las elecciones generales de marzo de 2008"

Organizan: Real Instituto Elcano, con la colaboración del Instituto de Crédito Oficial (ICO)

Lugar: 12:30h, Salón de actos del ICO (Madrid)

A lo largo del mes de febrero se celebrarán una serie de conferencias en las que representantes de políticos expondrán las líneas fundamentales de sus programas electorales en materia de política exterior.

Miércoles 6 de febrero: Josep Antoni Duran i Lleida, Convergencia i Unió (CIU)

Viernes 8 de febrero: Iñaki Anasagasti, Partido Nacionalista Vasco (PNV) (Por confirmar)

Martes 12 de febrero: Joan Ridao, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)

Miércoles 13 de febrero: Francisco Pérez Esteban, Izquierda Unida (IU)

Jueves 14 de febrero: Elena Valenciano, Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

Viernes 15 de febrero: Gustavo de Arístegui, Partido Popular (PP)

Martes 19 de febrero: Enrique Calvet, Ciudadanos - Partido de la Ciudadanía

Miércoles 20 de febrero: Rafael Calduch, Unión, Progreso y Democracia (UPD)

11/02/2008

Presentación de libro "Europa en la Encrucijada"

Organizan: Fundación Cajamar, Asociación de Periodistas Europeos, Oficina del Parlamento Europeo en España y Real Instituto Elcano

Lugar: 12:30h, Oficina del Parlamento Europeo en España

Se presentará el libro de Josep Borrell "Europa en la encrucijada", editado por la Fundación Cajamar.

18/02/2008

Presentación del "Atlas de la lengua Española en el mundo"

Organizan: Fundación Telefónica, Instituto Cervantes y Real Instituto Elcano

Lugar: 12:30h, Salón de actos de la Fundación Telefónica (Madrid)

Se presentará este Atlas de Francisco Moreno Fernández y Jaime Otero Roth, editado por la Fundación Telefónica, el Instituto Cervantes y el Real Instituto Elcano. Con la intervención del Ministro de Cultura, César Antonio Molina; el Presidente de Telefónica, César Alierta; la Directora del Instituto Cervantes, Carmen Caffarel y el Presidente del Real Instituto Elcano, Gustavo Suárez Pertierra.

21/02/2008

Presentación del libro "North Africa: Politics, Region, and the Limits of Transformation"

Lugar: 12:30h, Círculo de Bellas Artes (Madrid)

Organización: Real Instituto Elcano

Se presentará el libro de la editorial Routledge coeditado por Haizam Amirah Fernández y Z.H. Zoubir.

Patronato y Consejo Asesor Empresarial

Patronato

Presidente de honor SAR el Príncipe de Asturias

Gustavo Suárez Pertierra
Presidente

Antonio de 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

IBERDROLA

Repsol YPF

EADS CASA

IBM

Indra

RENFE

Grupo Santander

SGAE

Telefónica

Atlantic Copper

Enagas

la Caixa

Tecnalia Corporación Tecnológica

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.