

EEUU, la OTAN y la necesidad de una nueva estrategia transatlántica en el “Gran Asia Central”

La Administración Bush creó en su segundo mandato una aproximación específica para el Cáucaso y Asia Central, con el concepto de “Gran Asia Central”. Ahora ha desarrollado un nuevo plan, un Road Map para recuperar su posición entre los Estados de Asia Central.

David García Cantalapiedra

Estados fallidos en África: la experiencia de Zimbabue

Zimbabue ejemplifica las consecuencias del abuso sin límites del poder y la incapacidad de las presiones internacionales para prevenir el fallo anunciado de un Estado que pone en peligro la estabilidad regional.

Carlos García Rivero

Fondos Soberanos y sector energético: ¿problema o solución?

Los Fondos Soberanos están teniendo un especial protagonismo en los mercados financieros, una parte importante de éstos está asociada a los países exportadores de petróleo y gas. Con la escalada de precios y el “nacionalismo energético”, el poder de estos fondos empieza a despertar suspicacias.

Jorge Segrelles

Cambio climático: ¿Combinación de instrumentos para “Un post-Kyoto feliz”?

El optimismo moderado de unos y el manifiesto escepticismo de otros tras el proceso de Bali seguirán marcando el camino de las negociaciones sobre el cambio climático, inevitablemente tortuosas. Resulta interesante reflexionar sobre qué instrumentos podrían hacerlo más seguro, barato, equitativo y políticamente viable.

Lara Lázarou-Touza

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 electrónico, pueden hacerlo visitando la página:

www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs.asp

Editor: Real Instituto Elcano
Coordinadora: Carola García-Calvo
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

EEUU, la OTAN y la necesidad de una nueva estrategia transatlántica en el "Gran Asia Central"*David García Cantalapiedra*

La Administración Bush creó en su segundo mandato una aproximación específica para el Cáucaso y Asia Central, con el concepto de "Gran Asia Central". Ahora ha desarrollado un nuevo plan, un *Road Map* para recuperar su posición entre los Estados de Asia Central.

4

Estados fallidos en África: la experiencia de Zimbabue*Carlos García Rivero*

Examina las causas estructurales del problema: la violencia y el monopolio del poder detentados por el régimen de Mugabe. Describe la catastrófica situación social, humanitaria y económica de la población y, con el fondo de las elecciones del 29 de marzo, se estudian las posibilidades de un cambio en la situación.

9

Fondos Soberanos y sector energético: ¿problema o solución?*Jorge Segrelles*

En este análisis se examina el especial protagonismo que están teniendo actualmente los Fondos Soberanos en los mercados financieros.

13

Cambio climático: ¿Combinación de instrumentos para "Un post-Kyoto feliz"?*Lara Lázaro-Touza*

El optimismo moderado de unos y el manifiesto escepticismo de otros tras el proceso de Bali seguirán marcando el camino de las negociaciones sobre cambio climático. En este ARI se analizan las características básicas de los principales instrumentos de política disponibles en la era post-Kyoto.

18

**Documentos de trabajo y libros publicados
ARI y materiales de interés
Actividades realizadas en marzo
Próximas actividades****25**

EEUU, la OTAN y la necesidad de una nueva estrategia transatlántica en el “Gran Asia Central”

EEUU y la Alianza Atlántica han comenzado una revisión de su estrategia para la zona, estableciendo una visión comprehensiva en los aspectos políticos, económicos, sociales y militares.

David García Cantalapiedra

Tema

La Administración Bush creó en su segundo mandato una aproximación específica para el Cáucaso y Asia Central, con el concepto de “Gran Asia Central”. Ahora ha desarrollado un nuevo plan, un *Road Map* para recuperar su posición entre los Estados de Asia Central. Con la implicación de la OTAN en la zona y la dinámica de la situación en Pakistán y Afganistán, es imperativo establecer una nueva estrategia transatlántica para la zona.

Resumen

Al finalizar la Guerra fría y con la desmembración de la Unión Soviética, EEUU volvió sus ojos hacia una inmensa área de la masa euroasiática comprendida entre el este de Europa y China. Se empezaron a resaltar por los expertos las reminiscencias del “Gran Juego” (*Great Game*) entre el Imperio británico y la Rusia de los zares, ya que EEUU empezaba a introducirse en una zona hasta entonces vedada por ser territorio soviético, pero que comenzaba a adquirir importancia desde varios puntos de vista, tanto geoestratégico como político y económico, y posteriormente como un frente principal de operaciones en la Guerra Global al Terror (GWOT). Así, utilizando el concepto de “Gran Oriente Medio” (*Greater Middle East*), esta inmensa área se convierte en objeto de la política estratégica de EEUU Post-Guerra Fría que utilizó dos mecanismos básicos para la zona: la expansión de los mecanismos de cooperación de la OTAN y la búsqueda de fuentes energéticas alternativas, sobre todo en referencia a la zona del Cáucaso y Asia Central. Tras el 11 de septiembre, el

posicionamiento en el Golfo y esta política llevada a cabo por EEUU resultó ser de un inestimable valor en la GWOT en la zona, comenzando por las operaciones militares en Afganistán.

Sin embargo, en principio, la política de EEUU hacia el Cáucaso y Asia Central se había establecido en función de diferentes necesidades e intereses que, en un momento dado, crearon fricciones e incluso problemas: la superposición entre la diplomacia del petróleo, la política de apoyo a algunos Estados en función de la GWOT y al establecimiento de bases militares más o menos estables en el área, y la promoción de la democracia en la zona, representada sobre todo por las “revoluciones” en Ucrania, Georgia, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán. Por ejemplo, Uzbekistán, convertido en Estado pivote para la política norteamericana en el área desde mitad de los años noventa y principal aliado en Asia Central en la GWOT y las operaciones en Afganistán, se ha vuelto hacia Rusia y China, rompió con el GUUAM (formado por Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia) e hizo abandonar la base de Khanabad en Uzbekistán a EEUU en 2005.

Así, la evolución en la situación de Irak, las operaciones en Afganistán, la necesidad de soluciones diferentes para el área del Cáucaso y Asia Central, la alianza estratégica con la India desde los acuerdos de 2005 y la progresiva reafirmación de la Organización de Cooperación de Shangai de la mano de China y Rusia, llevó a la Administración Bush en 2005 a crear un enfoque específico para el Cáucaso y Asia Central, bajo el concepto de “Gran Asia Central”. Esta política tiene como objetivo prioritario la estabilización de Afganistán, mediante no solo la acción de ISAF, sino también integrando el país económicamente con sus vecinos y favoreciendo las relaciones entre Asia Central y el sur de Asia, uniendo ambas áreas. Sin embargo, la desestabilización de Pakistán ha supuesto un duro golpe a la política norteamericana en la zona, sobre todo en la GWOT. En este sentido, se ha puesto en marcha un *Road Map* con una visión más pragmática y realista con un enfoque en denegar la influencia energética rusa en la zona y mejorar la colaboración en Afganistán. Esta dinámica, junto la consolidación de la Organización de Cooperación de Shangai bajo el liderazgo de la República Popular China y el nuevo posicionamiento ruso ante la política norteamericana en la zona, pueden llevar a una competición dentro del área, creando un nuevo contexto estratégico, un nuevo “Gran Juego” de consecuencias imprevisibles cuando EEUU se acerca a unas elecciones presidenciales que pueden suponer cambios en la política exterior de EEUU, y la UE entra en un momento de debate en cuanto al futuro de su identidad y estructura a través del nuevo Tratado de Lisboa. Desde este punto de vista, EEUU y la Alianza Atlántica han comenzado una revisión de su estrategia para la zona, estableciendo una visión comprehensiva en los aspectos políticos, económicos, sociales y militares.

El fin de la Guerra Fría terminó en EEUU con una determinada visión estratégica del Cáucaso y Asia Central. En ciertos círculos políticos y académicos norteamericanos se comenzó a considerar esta área incluida en el llamado Gran Oriente Medio, siendo esta zona un territorio que va desde el norte de África, pasando por Egipto hasta el Golfo Pérsico y que incluía el Cáucaso, el Transcáucaso y Asia Central. Ya el *Defense Planning Guidance* de 1992-1999 establecía esta área como vital: “*Our strategy must now refocus on precluding the emergence of any potential future global competitor. These regions include Western Europe, East Asia, the territory of the former Soviet Union and Southwest Asia*”. Esta es una visión geopolítica que se mantenía en todos los documentos estratégicos norteamericanos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y que ha trascendido públicamente en las estrategias de seguridad nacional desde la Administración Reagan hasta hoy. Así, EEUU tomará durante la mitad de los años noventa la decisión de acabar con el monopolio del control ruso sobre la energía en el Transcáucaso, desde el Cáucaso a Asia Central. Esta decisión respondía a dos objetivos: evitar cualquier intento de Rusia por volver a controlar las nuevas repúblicas de la zona (interés geoestratégico) y reconocer la importancia del acceso a ese petróleo, reclamado por las empresas norteamericanas (interés energético y económico). EEUU tenía un interés directo en diversificar y aumentar sus suministros energéticos en el ámbito mundial y en la promoción de un rápido desarrollo de las fuentes energéticas del Caspio para reforzar la seguridad energética occidental. Para ello es fundamental la independencia y estabilidad de las repúblicas centroasiáticas. Esto produjo un giro hacia una política de cooperación en seguridad y defensa con estos regímenes, incluyendo ayuda militar, adiestramiento e intensificación de los ejercicios conjuntos a través del programa de Asociación para la Paz de la OTAN y con la creación del GUUAM, formado por Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia.

Siguiendo el planteamiento estratégico previo, unido a su presencia anterior en Oriente Medio y a la instalación de bases debido a las operaciones en Afganistán, EEUU ha ido desplegando una presencia estratégica y militar en toda la zona, utilizando diferentes mecanismos durante los últimos 15 años, como la reestructuración del Plan de Mandos Unificado y las modificaciones en las áreas de responsabilidad del Mando Europeo de EEUU (USEUCOM) y el Mando Central de EEUU (USCENTCOM). Por ejemplo, en octubre de 1998 el USEUCOM incluía el Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), Bielorrusia, Ucrania y Moldavia, mientras que en octubre de 2002 se incluiría a Rusia en su área de responsabilidad. Kazajistán, Kirguizistán, Turkmenistán y Uzbekistán

se incluyeron en el USCENTCOM en octubre de 1999. Como vehículos de la estrategia de integrar a los Estados de esta área en las instituciones políticas, económicas y militares occidentales se encontraban la OSCE, la OTAN y sus diferentes mecanismos de cooperación y ampliación. Uno de los mecanismos fue la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte en 1991 y posteriormente el programa de Asociación para la Paz de 1994, que permitía la cooperación militar con los Estados de Europa Oriental, Cáucaso y Asia Central, y facilitaba la relación con EEUU. Desde este punto de vista, y con el desarrollo de la política norteamericana hacia la zona hasta ese momento, podemos observar la racionalidad de la concepción estratégica del Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN en 1999, y la creación de la llamada Área Euroatlántica como área de responsabilidad y actuación para la OTAN, en función de las amenazas crecientes del terrorismo, armas de destrucción masiva y Estados agresores y fallidos, y la creación de estabilidad en la zona euroatlántica. En este sentido, se habían de entender las sucesivas ampliaciones de la Alianza y los programas de colaboración en el área, incluyendo la instalación de nuevas bases norteamericanas en Rumanía, Bulgaria y Azerbaiyán, reforzando la capacidad de proyección sobre Asia y su presencia en Afganistán, Tayikistán y Kirguizistán.

Se ha puesto en marcha un Road Map con una visión más pragmática y realista con un enfoque en denegar la influencia energética rusa en la zona y mejorar la colaboración en Afganistán

La política norteamericana desde 2005: el concepto del “Gran Asia Central”

Desgajado del Gran Oriente Medio, el “Gran Asia Central” representa un marco geográfico que incluye desde Turquía y el Cáucaso (Azerbaiyán, Armenia y Georgia) Irán, Asia Central (Kazajistán, Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán) hasta Afganistán y Pakistán. En este sentido, esta concepción responde a una racionalización geográfica de la política de EEUU, más acorde con unas necesidades, intereses y objetivos concretos, sobre todo ante la necesidad de separar los problemas específicos de Oriente Medio, de las lecciones aprendidas en la GWOT, de la competencia energética y las consecuencias de la aparición de “espacios desgobernados” ante posibles Estados fallidos en el Gran Asia Central. Desde 2005 se reevaluó la política hacia la zona por parte del Departamento de Estado, que acabaría significando un enfoque más concreto y claro hacia la franja entre Turquía y China, y los problemas que la aquejaban. Desde este punto de vista también hay que observar la creación de la

Oficina para el Centro y Sur de Asia (*Bureau for Central and South Asia*), absorbiendo la Oficina para Asia Central en febrero de 2006, y que el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes del Congreso norteamericano tras las elecciones de noviembre de 2006 ha establecido un subcomité sobre Oriente Medio y el Sur de Asia. Esta nueva visión se refleja también claramente en que cinco Estados cuya responsabilidad estaba incluida en la Oficina de Asuntos Europeos y Euroasiáticos (*Bureau of European and Eurasian Affairs*) serán transferidos a la Oficina de Asuntos del Centro y Sur de Asia: Kazajistán, Uzbekistán, Kirguizistán, Tayikistán y Turkmenistán. Estos Estados de Asia Central se unen a Afganistán, Pakistán, la India, Nepal, Bután, Bangladesh, Sri Lanka y Maldivas.

Los intereses norteamericanos e indios convergen en Asia Central, donde la India tiene una base en Tayikistán: la estabilidad de Pakistán, la contención de la influencia de la República Popular China y de la expansión del terrorismo yihadista y el islamismo radical

Objetivos del "Gran Asia Central"

Los principales ejes de actuación en esta concepción eran la GWOT, las relaciones con Rusia y con China, la cooperación de las instituciones euro-atlánticas con la zona y la seguridad energética: se espera extraer unos 4 millones de barriles diarios en 2015, manteniendo una serie de oleoductos y gasoductos que unan el área y que suministren a Europa y EEUU. El Departamento de Estado diseñó una aproximación basada en tres pilares que buscaban un reforzamiento mutuo: cooperación en seguridad, intereses energéticos y comerciales, y reforma política y económica. Para ello sus principales objetivos son facilitar la integración del centro y sur de Asia, parar el tráfico de drogas, e impulsar y favorecer la reforma política y económica, y en lo posible, el imperio de la ley y la expansión de la democracia. En gran medida, el núcleo de esta estrategia es integrar Afganistán, como un aliado principal de EEUU, en el "Gran Asia Central" mediante relaciones económicas con Pakistán y la India, incluyéndolo en el CAREC (*Central Asia Regional Economic Cooperation*) y el SAARC (*South Asian Association for Regional Cooperation*), y a través de la Conferencia de Donantes de Londres. La prioridad es la integración regional cada vez mayor del centro y sur de Asia para conseguir la estabilidad a largo plazo de Afganistán y sus vecinos, además de conseguir la exportación energética desde el centro al sur de Asia y la aceleración del crecimiento económico a través del comercio en la región. La Administración Bush considera estos

componentes como piezas interconectadas de una visión geoestratégica comprehensiva. A través de la Conferencia de Donantes de Londres se está invirtiendo en capacidades técnicas para la región, incluyendo transporte y comunicaciones, y el presupuesto de EEUU para el año fiscal 2008 financiará la construcción de infraestructuras relativas al transporte energético. Ambos mecanismos buscan crear un corredor que una la India, Karachi y Almati, permitiendo a la India y Pakistán participar en los asuntos de Asia Central. Incluso la India anunció su interés en la construcción de un gasoducto Turkmenistán-Afganistán-Pakistán, apoyado por EEUU.

Desde este punto de vista, la relación estratégica que se fue construyendo desde el fin de la Guerra Fría con la India, la cual se hace oficial en 2005, es prioritaria. En este sentido, los intereses norteamericanos e indios convergen en Asia Central, donde la India tiene una base en Tayikistán: la estabilidad de Pakistán, la contención de la influencia de la República Popular China y de la expansión del terrorismo yihadista y el islamismo radical. De igual forma, la India también busca revivir las relaciones económicas tradicionales con esta área y la utilización de Asia Central como vía alternativa energética, ante su excesiva dependencia del Golfo Pérsico. A la vez, EEUU ha seguido favoreciendo las relaciones con Europa a través de la OTAN con la Asociación para la Paz y la OSCE. Por primera vez un Estado de Asia Central, Kazajistán, está desarrollando un IPAP (*Individual Partnership Action Plan*), generalmente reservado para los Estados en los primeros estadios de negociación para su incorporación a la Alianza Atlántica. Otro pilar en esta política es la intervención de Japón en la zona, como uno de los donantes principales de la Conferencia de Londres y a través de la llamada Iniciativa Asia Central + Japón, con un montante de unos 2.000 millones de dólares en 2004. Además, no hay que olvidar el gran interés demostrado por Japón tras la creación por parte de la OTAN de los *Global Partners*.

Problemas en el diseño del "Gran Asia Central" y el nuevo Road Map para Asia Central

EEUU se enfrenta en el diseño de su política a tres problemas. Primero, la expansión de la OTAN, sobre todo en el caso de Ucrania y Georgia, como se hizo evidente en la Cumbre de la OTAN en Riga en 2006. Esto era claro sobre todo por la oposición frontal de Rusia, pero también por la posición de algunos Estados europeos, poco deseosos de enfrentarse a una serie de problemas enquistados en la zona utilizando los mecanismos transatlánticos, o incluso la OSCE, con la que la UE ha tenido ya diferencias a la hora de abordar problemas sobre derechos humanos, por ejemplo en el caso de Serbia-Kosovo. Además, la UE está desarrollando la Política Europea de Vecindad en el Cáucaso y hacia Asia Central con objetivos y programas propios.¹ De hecho,

¹ Véase, por ejemplo, Natividad Fernández Sola, "La Unión Europea en el Cáucaso sur y Asia Central: las limitaciones de la política de vecindad", ARI nº 43/2007, Real Instituto Elcano.

la cooperación y división de trabajo entre EEUU y la UE hacia el Cáucaso podría conseguir la resolución de conflictos, sobre todo a través del Grupo de Minsk de la OSCE.

En segundo lugar está el tema energético, siendo uno de los objetivos principales de la política norteamericana es la salida de fuentes energéticas de la zona. Sin embargo, este objetivo tiene dos graves *handicaps*: la capacidad de explotación y producción es limitada y está dominada por Rusia. Además, gran parte de la infraestructura de oleoductos y gasoductos hacia el sur pasaría por Afganistán y Pakistán. Varios Estados de la zona no desean enemistarse con Rusia derivando parte de sus exportaciones hacia el sur, y están fortaleciendo su participación en la SCO debido al apoyo norteamericano a las “revoluciones de colores”.

Tercero, el problema central del diseño de esta visión estratégica es que se basa en la estabilización de Afganistán y ésta depende de la de Pakistán. El abandono por el ejército paquistaní de las zonas tribales del Waziristán y la Provincia de la Frontera del Noroeste (*North-West Frontier* o NWF) y la declaración del estado de emergencia convirtieron la ayuda de Musarráf a EEUU en ambigua, por lo que Washington puso sus esperanzas en un gobierno de Benazir Butto como alternativa que acabara con esta situación en la lucha contra elementos yihadistas y talibán. Sin embargo el reforzamiento de esta insurgencia en Afganistán y la progresiva desestabilización de Pakistán tras el asesinato de Butto han terminado con esta posibilidad, incluso contemplándose un empeoramiento progresivo, lo que ha permitido especular con la creación de una confederación de todas las áreas pastunes de Afganistán y Pakistán. Desde este punto de vista, la mejora de las relaciones entre la India y Pakistán sobre Cachemira y los proyectos de infraestructuras conjuntas no parecen suficientes, desde que parece que los servicios de inteligencia paquistaníes está promoviendo movimientos entre la comunidad sij de la India, e Islamabad se enfrenta a una rápida talibanización desde las áreas tribales y la provincia NWF hacia las áreas periféricas pastunes y hacia el propio Punjab. De hecho, hay grupos yihadistas no solo en esas zonas sino en las tres principales ciudades del país: Karachi, Lahore e Islamabad.

Las preferencias en el Departamento de Defensa habían entrado en la llamada *Long War* desde febrero de 2006, que se refleja en el *Quadrennial Defense Review 2006*, más acorde con una nueva visión del Departamento de Estado, que daba prioridad en la GWOT a una estrategia más comprensiva buscando “la disminución de factores como la pobreza, la injusticia y el desgobierno que los terroristas buscan explotar”, tercer objetivo principal de la nueva estrategia nacional contra el terrorismo (*US National Strategy for Combating Terrorism*). Desde 2001, EEUU ha dotado

en seguridad y asistencia a la reconstrucción 14.200 millones de dólares, y para los años fiscales 2007 y 2008 se han pedido 11.800 millones de dólares. Esto significa un aumento significativo comparado con otros años, dando una señal de mayor compromiso por parte de EEUU cuando ha habido muchas críticas sobre el abandono de Afganistán en relación con el enfoque en Irak. Así, la nueva aproximación del Departamento de Estado, aunque había dado sus frutos en Kirguizistán y parcialmente en Tayikistán, empero, no quería decir un pliegue total a la nueva aproximación, ya que la GWOT y ciertos intereses estratégicos de EEUU podían ser incompatibles con ella. Esto se puso de manifiesto en la relación con Uzbekistán y la posición del régimen de Islam Karimov, tras la represión de Andijan en mayo de 2005 y el posterior abandono de EEUU en noviembre de ese año de la base de Kharsi-Khanabad en este Estado.

Es urgente la necesidad de una nueva estrategia transatlántica hacia el “Gran Asia Central” y en concreto en Afganistán

Estos problemas han hecho que Washington haya estado reconsiderando su política hacia la zona. Esta revisión se vislumbra tras la visita del senador Richard Lugar y del jefe del Mando Central de EEUU, almirante William J. Fallon, a Turkmenistán, Tayikistán, Uzbekistán, Pakistán y Afganistán. En gran medida, la respuesta norteamericana parece que busca reafirmar los lazos bilaterales sobre todo con Uzbekistán en relación a la GWOT y Afganistán, pero también en relación con el objetivo ya establecido a mediados de los noventa de evitar que Rusia mantenga el control de la zona a través de su política energética. Lugar ha visitado Kazajistán, Azerbaiyán, Ucrania y Turkmenistán, donde ha encontrado total sintonía con los intereses norteamericanos en cuanto a “rutas alternativas para los mercados energéticos mundiales”. Sobre todo existe un gran interés en la participación de Turkmenistán en el proyecto de gasoducto Trans-Caspio. Fallon ha buscado restablecer las relaciones con Uzbekistán tras una reunión con el presidente Karimov y la cúpula de seguridad del país, que podrían llevar a reconsiderar la vuelta a la base de Khanabad y mayor cooperación en la lucha contra el tráfico de drogas con el que se financian los talibán. En este sentido, una visión más pragmática y realista de la postura norteamericana parece dirigida a contrarrestar el acercamiento de los Estados de Asia Central a Rusia y China, no tan preocupados por la falta de democracia y derechos humanos en algunos de los regimenes de la zona.

Conclusión

El giro en la política de EEUU parte del cambio en varios parámetros de la visión general del área y sus problemas. El cambio de la estrategia hacia la “Guerra Larga” (*Long War*) ha afectado primordialmente al “Gran Asia Central”, aceptando la necesidad de estrategias comprehensivas que incluyan iniciativas regionales, con integración y desarrollo social y económico que ataquen los agravios e injusticias de las que se aprovecha al-Qaeda. Sin embargo, la racionalización de la visión general del área en una nueva estructura regional, aunque busca la integración de Asia Central y del Sur, podría llevar a problemas de seguridad en algunos Estados, que podrían verse en situaciones complicadas entre las diferentes potencias de la zona. Aunque la política de construcción de infraestructuras y transporte de energía alternativa podría servir como instrumento destinado a romper la búsqueda del predominio de Rusia y China sobre Asia Central utilizando la alternativa del sur de Asia, los Estados de Asia Central tienen acuerdos e intereses comunes con Rusia y China en términos de desarrollo económico y seguridad, estructurados bilateralmente y a través de la SCO.

Este panorama señala el proceso de reevaluación tanto por parte de la Administración Bush como por parte de la Alianza desde finales de 2007. EEUU se había pronunciado de manera crítica con el compromiso europeo en Afganistán, en concreto con las contribuciones de tropas aliadas y con las limitaciones impuestas a éstas en las operaciones, cuestión ya discutida con escaso éxito en la cumbre de la OTAN en Riga en 2006. Esta situación era señalada claramente por la visita del secretario general De Hoop a Pakistán en mayo de 2007 y las declaraciones del secretario de Defensa norteamericano Robert Gates en la reunión de los ministros de Defensa del Consejo de Europa del Sureste de octubre de 2007 y en el Comité de Servicios Armados del Senado de EEUU el siguiente diciembre. Pero tanto en la Reunión ministerial de la OTAN en Vilna el 7-8 de febrero como en la 44ª Conferencia de Munich sobre seguridad, la posición de algunos aliados europeos sigue apostando por mantenerse involucrados en las operaciones de estabilización pero no de contrainsurgencia. De hecho, tanto el Pentágono como la Alianza se hayan inmersos en un proceso de revisión de su postura en la zona que probablemente se establezca oficialmente en la cumbre de Bucarest de la OTAN el próximo abril. De hecho, el Pentágono y el USCENTCOM han pensado en aumentar su cooperación militar con Pakistán, enviando militares norteamericanos a ese país para entrenar al ejército paquistaní en contrainsurgencia, como sugiere la visita del almirante Fallon a Pakistán y su reunión con su cúpula militar. A ello se le añade el incremento de tropas en el país, preparándose una posible “oleada” para Afganistán: ya la 24ª Unidad Expedicionaria de

la 2ª División de Marines, unos 3.200 efectivos, se está preparando para el despliegue en Afganistán para ayudar principalmente a los canadienses en el Mando Regional Sur.

En este sentido, es urgente la necesidad de una nueva estrategia transatlántica hacia el “Gran Asia Central” y en concreto en Afganistán. Dentro del cambio de la postura de EEUU hacia una aproximación regional y en la OTAN hacia una estrategia comprehensiva, está claro que dentro de la serie de iniciativas que ha desarrollado la OTAN –como la Asociación para la Paz, la Iniciativa Mediterránea y la Iniciativa de Estambul–, sería el momento de que la OTAN lanzara oficialmente una Iniciativa Euroasiática o para el “Gran Asia Central”, aprovechando también la colaboración de los Global Partners ya involucrados como Japón y Australia, pero viendo posibles vías de asociación con la India. En el fondo subyace la necesidad de un cambio de visión, misión y objetivos de la OTAN: la Alianza se ve progresivamente impulsada a adoptar en alguna forma un papel global en la seguridad internacional, desde que las amenazas (y no solo el terrorismo) son globales en origen, desarrollo o consecuencias. A esta decisión se deberá aplicar la Alianza en los dos próximos años o quedar progresivamente en la irrelevancia, con lo que ello significaría para las relaciones transatlánticas y, en definitiva, para la seguridad y estabilidad internacional.

David García Cantalapiedra

Investigador principal de EEUU y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano

Zimbabue es uno de los Estados fallidos de África debido a la violencia y el monopolio del poder ejercido por el régimen de Mugabe.

Resumen

Zimbabue es un Estado fallido a punto de explotar. Robert Mugabe y su partido –el *Zimbabwe African National Unity Front - Patriotic Front* (ZANU-PF)– llevan en el poder desde la independencia a principios de los ochenta y lo detentan abusando de los resortes del Estado, empleando la violencia y perpetuándose mediante el fraude electoral. Si a esto se añade que la economía del país y la situación humanitaria se deterioran día a día, la situación se convierte en una bomba de relojería, que podría estallar en cualquier momento en forma de guerra civil para la que sólo falta un detonante. Zimbabue ejemplifica las consecuencias del abuso sin límites del poder y la incapacidad de las presiones internacionales para prevenir el fallo anunciado de un Estado que pone en peligro la estabilidad regional. Este ARI examina las causas estructurales del problema: la violencia y el monopolio del poder detentados por el régimen de Mugabe. También se describe la catastrófica situación social, humanitaria y económica de la población. Con el fondo de las próximas elecciones del 29 de marzo, se estudian las posibilidades de un cambio en la situación que conduzcan al fallo final de Zimbabue o al inicio de su recuperación.

Análisis

Después de la independencia, la mayoría de los países del África subsahariana se convirtieron en sistemas de partido único bajo la asunción de que era necesario para la reconstrucción de la nación y el desarrollo económico. Partiendo de esa asunción, la oposición se acabó tolerando si no era una amenaza en el mejor de los casos pero lo normal era que se la eliminara, cooptara o simplemente se la forzara a exilarse como muestran los casos de Túnez, Chad, Senegal, Tanzania, Zambia, Kenia y Costa de Marfil, por nombrar algunos. Otros países no convergieron en un partido único sino en un régimen militar, como Etiopía, Liberia y Uganda, pero la mayoría de estos y de los otros países son hoy en día Estados fallidos.¹

En los noventa, con el fin de la guerra fría, cambió la situación drásticamente en la región y se produjo la alternancia en el poder en países tan dispares como Malí, Zambia, Kenia y Santo Tomé y Príncipe, a lo que se añade el fin de las guerras en Mozambique y Angola y la transición a la democracia en Sudáfrica, donde Nelson Mandela fue investido presidente de la República en 1994 tras pasar media vida en prisión, convirtiéndose el cono sur africano en un punto de referencia para la estabilidad política y el potencial económico del continente. No obstante, en otros países la oposición no tuvo el mismo éxito, como es el caso

Estados fallidos en África: la experiencia de Zimbabue

Zimbabue ejemplifica las consecuencias del abuso sin límites del poder y la incapacidad de las presiones internacionales para prevenir el fallo anunciado de un Estado que pone en peligro la estabilidad regional.

Carlos García Rivero

de Zimbabue donde el presidente Robert Mugabe y su partido –el *Zimbabwe African National Unity Front - Patriotic Front* (ZANU-PF)– llevan en el poder desde la independencia a principios de los ochenta. La intimidación, el abuso de los resortes del Estado por parte del partido gobernante, la violencia y la falta de transparencia han sido la tónica dominante de todos los procesos electorales habidos hasta la fecha, cuya finalidad ha sido refrendar “electoralmente” el régimen de Mugabe. La oposición no ha tenido opción alguna, tanto por la legislación vigente y la interpretación de la misma, como por la presencia generalizada de violencia política, una de las principales causas del desmembramiento político y económico actual, que hacen que el país haya transitado desde la independencia a comienzos de los ochenta al caos a finales de esta década.

En el año 2007, Zimbabue se encontraba en el cuarto lugar de la lista de Estados fallidos del Fund for Peace, tras Sudán, Irak y Somalia, encabezando los indicadores de “alarmante presión demográfica” y “agudo declive económico”. Si la inestabilidad de Zimbabue se añade a la existente en la República Democrática del Congo y la registrada actualmente en Kenia tras el fraude electoral de 2008, nos encontramos con un triángulo de inestabilidad regional que no sólo amenaza a los países mencionados sino que hace peligrar la estabilización política y relanzamiento económico del cono sur africano y del África central.

Zimbabue obtuvo la independencia real en 1980 después de un largo enfrentamiento entre el ZANU-PF y el *Zimbabwean African People's Union* (ZAPU), por un lado, y el gobierno que se declaró unilateralmente independiente del Reino Unido en 1965 por otro. Desde la independencia, Robert Mugabe, líder del ZANU-PF puso en marcha un proceso para obtener poder absoluto en el país hasta el punto de que hay áreas, especialmente a nivel local, donde no se distinguen las estructuras institucionales de las del partido gobernante. Zimbabue ha celebrado elecciones parlamentarias en 1980, 1985,

¹ En el índice de Estados fallidos de 2007 del Fund for Peace (<http://www.fundforpeace.org>), hay 32 países en la zona “crítica”, de los cuales 18 están en África; en zona “en peligro” se encuentran 34 países africanos, mientras que hay sólo dos Estados africanos en la zona “límite” –Isla Mauricio y Sudáfrica– y ningún país africano en zona “estable”.

1990, 1995, 2000 y las últimas en 2005, todas ellas ganadas por el ZANU-PF de Mugabe y todas ellas con acusaciones de fraude, violencia e intimidación. Las siguientes están previstas para finales de marzo de 2008.

Hasta la aparición del Movimiento por el Cambio Democrático (MDC), el principal partido de la oposición fue el ZAPU, pero quedó absorbido por el ZANU-PF en 1987. Desde entonces han aparecido nuevas organizaciones de oposición, como la Asamblea Nacional Constitucional en 1997 y, en 1999, el mencionado MDC. La única derrota del ZANU-PF en las urnas ocurrió en el referéndum constitucional de febrero de 2000, lo que hizo pensar que en las elecciones presidenciales de 2002 podría llegarse a una alternancia en el poder. Sin embargo, éstas fueron de nuevo ganadas por el ZANU-PF con unos niveles inusitados de intimidación y violencia. La impunidad con la que han actuado militantes del partido en el gobierno y fuerzas de seguridad es total y Amnistía Internacional ha denunciado reiteradamente de violaciones de derechos a las propias fuerzas de seguridad del Estado –policía, ejército e inteligencia–, así como a las milicias que cuentan con el consentimiento y aquiescencia del Gobierno y que disponen de recursos y fondos públicos. Los anteriores gozan de impunidad estructural en Zimbabwe debido a las amnistías y clemencias presidenciales, a la falta de transparencia y de colaboración para identificar a los agentes estatales acusados de perpetrar violaciones de derechos humanos y al acoso a los activistas de derechos humanos y a la prensa independiente, por no hablar de la parcialidad del sistema judicial.

El uso generalizado de la tortura en Zimbabwe no es un fenómeno nuevo. Ya en los años setenta, durante la guerra de liberación contra el Gobierno de Ian Smith, la tortura era algo común y así ha continuado desde entonces. Durante los gobiernos de Mugabe, la tortura –y la violencia política en general– también han estado y están presentes. Por ejemplo, durante las revueltas por la escasez de alimentos en 1988 en la capital, Harare, Mugabe envió unidades de policía y del ejército para controlar la rebelión, lo que dio lugar a actos de tortura masivos tanto en las calles como en los centros de detención. Desde 1999 la tortura fue en aumento y se utilizó principalmente para reprimir a la oposición y contra los sospechosos de militar en el opositor MDC, evitando que prosperara el proceso de democratización real, aunque también se ha utilizado contra granjeros y periodistas que han sido víctimas de la política de terror impuesta desde el Gobierno para controlar a la población.

La tortura y la violencia han repuntado en períodos electorales y sólo se escapan a ella los miembros del ZANU-PF. Según *Amani Trust*, una ONG humanitaria que opera en Zimbabwe, los casos de tortura se dan tanto antes como después de los procesos electorales, siendo alrededor del 90% de las víctimas miembros del MDC y el resto docentes, sindicalistas y granjeros sin filiación política. La misma organización estima

que aproximadamente un 20% de la población total del país han sufrido tortura, incluidas las denominadas “violaciones políticas” a mujeres que pertenecen al MDC, son sospechosas de serlo o están casadas con militantes, aunque no se dispone de documentación detallada al respecto.

Otro colectivo que también ha sufrido violaciones sistemáticas es el de los granjeros. Desde la independencia, la redistribución de la tierra en manos de los colonizadores blancos fue una promesa del presidente Mugabe. En el año 2000, para satisfacer las demandas de la población negra, especialmente de los seguidores del presidente, insatisfechos por el retraso de más de 20 años en la redistribución, el Gobierno incitó a la ocupación de granjas por parte de los veteranos de guerra, lo que dio lugar a asaltos, violaciones y muertes. Según datos de *Amani Trust* sobre población granjera que había sido expulsada de sus tierras, el 71% de los propietarios había padecido torturas y en el 55% de los casos documentados se habían llevado a cabo en presencia de niños. El programa de reforma de la tierra, que básicamente consiste en dar vía libre al asalto de granjas de forma impune, ha tenido un efecto paralelo: el descenso de la productividad de las granjas, la disminución de exportaciones, la pérdida de entrada de divisas y el descenso en la producción alimentaria. Si a esto se añaden malas cosechas y sequía en todo el cono sur africano, el resultado es una escasez galopante de alimentos que afecta en la actualidad a una gran parte de la población y que está creando una situación humanitaria sin precedentes, a lo que el Gobierno ha respondido impidiendo la ayuda exterior. Es más, el Gobierno optó por prohibir planes de ayuda alimentaria privados y usar planes públicos para penalizar a los opositores y ayudar a los correligionarios del régimen.

Tampoco se libraron de la violencia y la tortura los miembros de los medios de comunicación. Los periodistas independientes operan en Zimbabwe bajo severas restricciones sobre lo que pueden decir. Quienes critican a Mugabe o al Gobierno son oficialmente objeto de arresto y prisión y, oficiosamente, objeto de tortura. Una nueva ley, la Ley de Protección de Privacidad e Información, criminaliza *de facto* la libertad de expresión al exigir a los periodistas obtener una licencia para trabajar sin la que no pueden ejercer, arriesgándose a dos años de cárcel si ejercen sin autorización. Esto fue usado para impedir la labor de periodistas extranjeros en el país y para eliminar a los periodistas que no apoyaban las directrices del Gobierno. La Ley de Orden Público y Seguridad (POSA) criminaliza los mítines públicos y es usada para cancelar mítines de la oposición y detener a manifestantes, y la Ley de Mantenimiento del Orden y la Ley (LOMA) ilegaliza la publicación de aquello que pueda “causar alarma” según la apreciación discrecional y arbitraria del Gobierno. Por si fuera poco, entre 2000 y 2001, los periódicos independientes fueron objeto de ataques con bombas en sus sedes y asaltos físicos contra los periodistas bajo la acusación de ser *lobbies* de poderes extranjeros y que su trabajo era una traición al país.

La cultura de la violencia está conectada con la impunidad existente en Zimbabwe que permite que los ciudadanos resuelvan sus disputas políticas por la fuerza. Sistemáticamente, y después de cada conato de guerra, enfrentamiento o levantamiento social, se acaba aprobando una ley que perdona a todos los que hayan cometido violaciones de derechos humanos y otros excesos. A esta sucesión de leyes de “punto final” hay que añadir los numerosos indultos aprobados por el presidente. Esta práctica data ya de 1975, cuando el primer ministro Ian Smith aprobó una ley perdonando los excesos de sus fuerzas de seguridad. Sucedió otra vez en 1980 después de que se ganara la independencia y de nuevo en 1987 después de los “sucesos de Matabeleland”.² Mugabe ha aprobado leyes de clemencia perdonando tortura y otras ofensas en 2000 y 2002 y ha emitido una serie de perdones presidenciales con las mismas intenciones. Por ejemplo, la ley de amnistía de 2000 permitió perseguir el asesinato y violación pero no el secuestro, ni la quema de casas ni las torturas. A esta impunidad hay que añadir una impunidad *de facto*, ya que la policía rechaza investigar acusaciones de tortura y asesinato, alegando que los crímenes son de carácter político y que, consecuentemente, escapan de su jurisdicción.

Zimbabwe en la actualidad

Es cierto que la situación de intimidación y violencia mejoró en las elecciones de 2005 respecto a las anteriores: por ejemplo, el MDC pudo celebrar mítines en zonas rurales, cosa harto difícil en las elecciones anteriores, aunque no es menos cierto que durante las elecciones se detuvo a Ian Kay, candidato del MDC, y se le llevó al mismo centro de interrogatorios donde un año antes había sido torturado (esta vez pudo marcharse una hora después sin que le fracturaran dos costillas y sin que le explosionaran su casa como la vez anterior). A pesar de todo, la policía, según el propio Kay, sigue impidiendo que la población acuda a sus mítines mientras que les obliga a acudir a mítines alternativos del ZANU-PF. Los periódicos independientes han sido cerrados (por ejemplo, *The Weekly Times*, *The Daily News* y *The Daily News on Sunday*), el poder judicial está silenciado y es complaciente y el asalto a tierras propiedad de la población blanca está casi completado.

Por lo tanto, el relativo ambiente de aparente calma que prevaleció en las últimas elecciones parlamentarias de 2005 debe analizarse en este contexto de represión estructural eficaz para entender el valor relativo de los 78 diputados para el partido ZANU-PF (el 63% de los votos), a los que el presidente añade otros 30 diputados más con su nombramiento directo, frente a los 41 diputados obtenidos por el opositor MDC (34% de los votos). Sin embargo, como en pasadas elecciones, han vuelto a registrarse diferencias entre los votos posibles y los contabilizados el día de las elecciones. Por ejemplo, en la circunscripción Mutare South los datos de la comisión electoral indicaron que el total de votos emitidos era de 14.054. El candidato del MDC obtuvo

12.613 y el del ZANU-PF 16.521, lo que suma un total de 29.034, dejando una discrepancia de 14.980 votos. Casos similares se dieron en Kariba, Seke Rural, Buhera South, Marondera East, Buhera North, Murehwa South, Mutema South, Nyanga, Chimanimani, Manyame y Goromonzi entre otras circunscripciones. Asimismo, el MDC fue incapaz de realizar un análisis exhaustivo en las circunscripciones de Mahonaland Central, Masvingo, Matabeleland North, Midlands North y Midlands South ya que la Comisión Electoral Central simplemente no proporcionó los datos detallados. A todo esto hay que sumar la negativa del Gobierno a autorizar misiones de observadores electorales de EEUU, de la Commonwealth, la UE, Japón y Australia entre otras. Para las elecciones de finales de marzo de 2008 el presidente ya ha anunciado que no aceptará observadores internacionales.

La situación económica se ha deteriorado de tal manera que ya en 2005 la hambruna afectaba prácticamente a un tercio de la población, más de cuatro millones de personas, lo que contrasta con el gasto de más de 500 millones de dólares en armamento encargado ese año

Sin embargo, a pesar de su control total del país, Mugabe está sentado encima de una bomba de relojería o, en palabras de Eddie Cross, portavoz del opositor MDC en asuntos económicos, Mugabe “sabe que el hielo bajo sus pies es muy fino, y el agua bajo el hielo muy fría”. La situación económica se ha deteriorado de tal manera que ya en 2005 la hambruna afectaba prácticamente a un tercio de la población, más de cuatro millones de personas, lo que contrasta con el gasto de más de 500 millones de dólares en armamento encargado ese año. Desde entonces pueden formarse colas de más de dos millas en la capital, Harare, para comprar gasolina, y suele escasear el maíz, que es el elemento básico de la seguridad alimentaria en Zimbabwe, sin que se pudieran realizar las importaciones masivas anunciadas –más de un millón de toneladas de maíz– por falta de reservas de divisas. Los cortes de suministros básicos se suceden y cientos de miles de hogares se han quedado sin agua corriente ni electricidad. Durante mucho tiempo, especialmente hasta las últimas elecciones, el Gobierno mantuvo la moneda artificialmente alta (casi tres veces su valor real) y las consecuencias se están pagando ahora. La situación económica se fue deteriorando hasta cerrar el año 2007 con una inflación de más del 66%.

La situación en el último año no ha hecho más que empeorar. No es posible comprar combustible en el país ya que las compañías no suministran ante la falta de pagos. Comprar pan es casi imposible y en las tiendas apenas quedan productos alimenticios. El estado de máxima alerta en el que se encuentra movilizado el ejército, los controles policiales en las carreteras durante

² En los años ochenta el ejército masacró a miles de ciudadanos y detuvo y torturó a otros cientos en la provincia de Matabeleland, para reprimir el levantamiento popular que surgió como reacción al poder absoluto y sin control del partido de Mugabe. Se estima que hubo más de 7.000 víctimas entre 1980 y 1987.

las 24 horas o las medidas de seguridad excepcionales en torno al Palacio presidencial demuestran inquietud por los acontecimientos que vienen.

Perspectivas de futuro

El futuro de Zimbabwe parece estar íntimamente ligado al futuro de su presidente. Robert Mugabe, de 84 años, que ya ha anunciado que se presentará a las elecciones del próximo 29 de marzo. Esta vez tendrá oponentes de incluso sus propias filas: Simba Makoni, antiguo ministro de Finanzas, que inicialmente contaba con el apoyo de la vicepresidenta Joyce Mujuru. Sin embargo, esta última ha pedido el voto para Mugabe, con lo que el octogenario presidente volverá a presentarse a las elecciones sin rival con capacidad de disputarle la presidencia.

El contexto socioeconómico en el que se celebrarán estas elecciones está más deteriorado que el de las anteriores. En enero de 2008 el dato oficial de la inflación interanual entre enero de 2007 y enero de 2008 se situó en el 100,58%, batiendo un récord mundial. El desempleo es superior al 80%, ya en 2000 –según datos del Afrobarómetro (www.afrobarometer.org) de la Universidad de Ciudad del Cabo– alrededor del 70% de la población admitía haber tenido un amigo cercano o familiar muerto por SIDA, existe una gran escasez de fármacos esenciales, alimentos básicos, suministro de electricidad y divisas, y más del 80% de la población vive con menos de 2 dólares al día y Naciones Unidas ya ha puesto en marcha planes especiales de protección, sobre todo a niños.

Sin embargo, lo más probable es que Mugabe vuelva a ganar las elecciones debido principalmente a la existencia de una oposición dividida en cuanto a estrategia y sin un claro y sólido liderazgo, y, como en casos anteriores, debido a la violencia y al control del sistema electoral, un gran fraude en el que las personas designadas por Mugabe controlan el registro electoral, las circunscripciones y la comisión electoral. Ni los ciudadanos no residentes pueden votar ni se admiten observadores internacionales que puedan denunciar el fraude.

El MDC da por muerto el proceso de “diálogo” para la reforma política, lo considera como una catástrofe tanto para los ciudadanos de Zimbabwe como para la estabilidad de la región, e incluso duda sobre cuál será la situación después de los comicios y si los ciudadanos de Zimbabwe empezarán a “usar el machete” tras las elecciones.

Para que el país entre en un estado de colapso total sólo falta un detonante, que perfectamente podría ser el gran fraude electoral esperado o, por ejemplo, las consecuencias de una epidemia sin control como la que podría haber surgido del brote de cólera que ya se ha dado en la región de Mashonaland Central y Oriental y que causó al menos 11 muertes o los casos de malaria detectados. Según el Gobierno y los medios de comunicación afines al mismo, ya se ha controlado la epidemia pero el propio ministro de Sanidad, David Parirenyatwa, admitió que algunas zonas no eran accesibles debido a las recientes inundaciones. No es el primer brote de cólera, ya que en 2006 y 2007 se

registraron similares brotes debido al desbordamiento de aguas residuales y falta de suministro de agua potable. Por estas mismas razones ya ha habido más de 800 casos de diarrea en Mabvuku, Tafara, Hatcliffe y Chitungwiza, y a esto se añade que ya hay ciudades como Bulawayo –la segunda más importante del país tras Harare– que están sin liquidez y sin la consecuente capacidad de prestar servicios básicos a los ciudadanos, como recogida basuras, mantenimiento de alcantarillado o potabilizar el agua.

Conclusión

En tan sólo dos décadas, Zimbabwe ha pasado de ser un país próspero a un Estado fallido, constituyendo un claro ejemplo de las consecuencias derivadas de la perpetuación en el poder y del abuso de los resortes del Estado por parte de un partido político: falta de respeto a los derechos humanos, ausencia de Estado de Derecho, desorden, caos económico y social, epidemias, bloqueo de comunicaciones terrestres en el cono sur, factor de inestabilidad regional y ¿guerra civil?

La Comunidad Internacional ha tratado de endurecer las sanciones internacionales con acciones como el embargo de armas y prohibición, por parte de la UE, de viajar a Mugabe y a unos 100 altos cargos del Gobierno, la congelación del voto de Zimbabwe en el Fondo Monetario Internacional, la imposición de restricciones monetarias, el bloqueo de las cuentas de los altos cargos del Gobierno de Mugabe y el fomento del aislamiento regional de Zimbabwe, a lo que el presidente ha respondido con indiferencia, demostrando que es necesaria una colaboración más estrecha entre los dos actores externos más importantes, el Reino Unido como actor internacional y Sudáfrica como actor regional. Sin embargo, aunque ha habido presiones para que organizaciones regionales como la Unión Africana presionen al Gobierno de Mugabe, no ha habido éxito ya que el presidente de Zimbabwe sigue siendo considerado como un héroe de la independencia en África y las presiones se han limitado a promover un “diálogo nacional” que ya ha sido dado por muerto. Cuando las críticas han ido más allá, el presidente ha respondido desafiante a las mismas.

En definitiva, Zimbabwe está al borde del abismo y cualquier detonante podría generar un crisis humanitaria de magnitudes insospechables y que a buen seguro desbordaría las fronteras del país, afectando a la estabilidad regional y todo ello justo a las puertas de un país, Sudáfrica, que aspira a celebrar uno de los acontecimientos deportivos más importantes del mundo –la copa del mundo de fútbol– y a ser un escarapate de África a todo el mundo en 2010.

Carlos García Rivero

Profesor titular de Universidad del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Burgos y especialista en elecciones, democracia y estabilidad política en África subsahariana

En este ARI se examina el especial protagonismo que están teniendo actualmente los Fondos Soberanos en los mercados financieros.

Resumen

En los últimos meses, los Fondos Soberanos están teniendo un especial protagonismo en los mercados financieros. Con una gran liquidez, y sin una especial aversión al riesgo, acuden al rescate de empresas afectadas por la crisis, como ha sido el caso, entre otros, de la aportación de capital de un 4,9% de Citigroup por un fondo de Abu Dhabi o la compra directa en bolsa de una cantidad de acciones entre el 1% y el 2% de Credit Suisse por el Fondo Soberano de Qatar, QIA.

Una parte importante de los Fondos Soberanos está asociada a los países exportadores de petróleo y gas. Con la reciente escalada de precios y el nuevo “nacionalismo energético”, el poder de estos fondos, y la cada vez mayor frecuencia con la que irrumpen en entidades financieras u otro tipo de empresas occidentales, empieza a despertar suspicacias. ¿Pueden llegar a ser controladas estas empresas por gobiernos extranjeros? ¿Debe restringirse la libre circulación de capitales? ¿Es necesaria una regulación específica para este tipo de fondos?

Algunos Fondos Soberanos, como GIC (Singapur), se apresuran a subrayar que son “inversores financieros pasivos a largo plazo”, poco tiempo después de haber inyectado 6.000 millones de euros en UBS y 7.000 millones de dólares en Citigroup. Dimitri Medvedev, sucesor de Vladimir Putin en Rusia, anima a utilizar el recientemente creado fondo soberano ruso de 32.000 millones de dólares en la compra de empresas extranjeras, imitando a China, para reducir la dependencia tecnológica.

En este ARI examinamos estos temas intentando buscar respuestas, o al menos tener más elementos de juicio sobre ellos.

Análisis

¿Qué son los Fondos Soberanos?

Los Fondos Soberanos (Sovereign Wealth Funds) nacieron en los años cincuenta del siglo pasado, en países con altos ingresos procedentes de la exportación de recursos naturales como el petróleo (caso de Kuwait) con el objeto de diversificar el riesgo ante una eventual bajada de precios y garantizar la continuidad de ingresos para su país.

En realidad, los Fondos Soberanos surgen en países con un alto nivel de reservas en divisa extranjera, debido a un superávit de su balanza comercial independientemente de su origen (exportación de *commodities*, productos tecnológicos, manufacturados etc.) y siempre que ese superávit no sea necesario para un uso inmediato.

La inversión soberana (controlada por un Estado), puede clasificarse en cuatro tipos diferentes: Reservas

Fondos Soberanos y sector energético: ¿problema o solución?

Los Fondos Soberanos nacieron en los años cincuenta del siglo pasado, en países con altos ingresos procedentes de la exportación de recursos naturales como el petróleo con el objeto de diversificar el riesgo ante una eventual bajada de precios y garantizar la continuidad de ingresos para su país.

Jorge Segrelles

internacionales, Fondos de pensión públicos, Empresas estatales y Fondos Soberanos. Según la definición del Departamento del Tesoro de EEUU, un Fondo Soberano es “Un Vehículo de Inversión de un Gobierno con activos en divisas extranjeras, que gestiona estos activos de forma separada de las reservas oficiales de la Autoridad Monetaria”.

El número de Fondos Soberanos y su tamaño total ha crecido de forma espectacular en los últimos 15 años. A final de 2006, se estimaba el volumen total de los Fondos Soberanos en 2,1 billones de dólares. Según Morgan Stanley, a final de 2007 alcanzaban los 3 billones de dólares, y se prevé un crecimiento sostenido hasta llegar a los 12 billones de dólares en 2015, con un papel cada vez más importante de los países asiáticos no exportadores de petróleo, debido a la política cambiaria que subvalora su divisa, actuando a la vez como un arancel a la importación y como una subvención a la exportación con un previsible gran incremento de su superávit comercial. La estimación del valor de los Fondos Soberanos es difícil dada la opacidad que existe en muchos de ellos y el valor cambiante de sus activos. Si hacemos una lista de los mayores Fondos Soberanos, los que según los distintos analistas financieros tienen un valor superior a 100.000 millones de dólares, vemos que seis países poseen Fondos Soberanos que representan el 70% del total. Excepto Noruega, el resto son países asiáticos o de Oriente Medio. Siguen a continuación, con fondos valorados entre 30 y 60 miles de millones de dólares, países como Libia, Qatar, Argelia, EEUU (Alaska), Brunei y Rusia (que ha creado en febrero de este año su fondo National Wealth Fund con 32 miles de millones de dólares, como una escisión de su fondo de estabilización).

Desde el punto de vista de la economía occidental, o de los países de la OCDE, no resulta igual de confortable estar participado por un fondo de pensiones estatal de Noruega, con unas normas de gobierno y transparencia

ejemplares, o de Oriente Medio, como Arabia Saudí o los Emiratos, con una larga tradición de inversiones en países de la OCDE, que por un Fondo Soberano de Libia, Rusia o China a los que se mira con recelo por su aún corto recorrido en la economía de mercado.

El número de Fondos Soberanos y su tamaño total ha crecido de forma espectacular en los últimos 15 años. A final de 2006, se estimaba el volumen total de los Fondos Soberanos en 2,1 billones de dólares

El objetivo general de los Fondos Soberanos es su rentabilidad y generalmente no acuden a inversiones de alto riesgo, aunque ya empiezan a hacer algunas incursiones en el capital-riesgo, probablemente por la gran liquidez de que disfrutan, y con la intención de aprender, pero, en economías cerradas y no claramente capitalistas, pueden convertirse en instrumentos de un gobierno, para fines distintos.

Legislación internacional: la libre circulación de capitales, excepciones

Veamos a continuación cómo contempla la legislación y los Acuerdos y Tratados internacionales la libre circulación de capitales, y también algunos ejemplos de cómo se han aplicado limitaciones por motivos de seguridad nacional a la entrada de capital extranjero en empresas consideradas estratégicas.

Tanto la OCDE como la UE han sido paladines de la libre circulación de capitales. El Convenio de la OCDE de 1960, en su artículo 2 (d) indica que sus miembros “continuarán sus esfuerzos para reducir o eliminar obstáculos al intercambio de bienes y servicios y pagos corrientes, y mantener y extender la liberalización de movimiento de capitales”. Este artículo se plasmó en el “Código sobre liberalización de movimientos de capital” en 1961. Los acuerdos de la OMC también consagran el libre comercio y la libre circulación de capitales (GATS).

No obstante, estos códigos y convenios no tienen fuerza legislativa y los Estados miembros pueden imponer limitaciones a las inversiones extranjeras que posibiliten el control de determinadas empresas

en sectores estratégicos y/o de seguridad nacional. En el caso de empresas petroleras, hay el ejemplo de dos casos de intento de adquisición, bien por una empresa estatal (*National Oil Company*, o NOC) o por un Fondo Soberano. Independientemente del vehículo utilizado, la respuesta fue la misma en ambos casos.

A final de la década de los ochenta del pasado siglo, durante la privatización de BP, KIO (Kuwait Investment Office), controlada por KIA (Kuwait Investment Authority) adquirió un 21,6% de las acciones de BP, convirtiéndose en su mayor accionista. La Monopolies and Mergers Commission Británica (actualmente Competition Commission) alertó del peligro de fusión “en contra del interés público”, aconsejando al Gobierno británico que limitara la participación de KIO en BP al 9,9%. El Gobierno compró en 1989 un 11,7% de las acciones.

En el año 2005, CNOOC, empresa estatal china de petróleo, lanzó una OPA sobre la petrolera estadounidense UNOCAL. El CFIUS (Committee on Foreign Investment in the United States), dependiente del Departamento del Tesoro, que se encarga de analizar y aprobar aquellas inversiones extranjeras que puedan afectar a la seguridad nacional, analizó la OPA de CNOOC sobre UNOCAL en 2005, que finalmente fue retirada.

En 2006, el CFIUS analizó la compra de P&O, operadora de puertos británica, por Dubai Ports. Aunque en este último caso el CFIUS aprobó la compra, se desató una fuerte polémica en la cámara baja de EEUU que finalmente llevó a Dubai Ports a deshacerse de la gestión de los seis puertos estadounidenses que operaba P&O.

Últimamente, sorprendió también el rechazo de la Comisión de Servicios Públicos del Estado de Nueva York a la adquisición de Energy East por Iberdrola ante los rumores de la posible entrada de EDF en el capital de ésta última. El nacionalismo energético no es patrimonio exclusivo de determinados países.

En Australia, el FIRB (*Foreign Investment Review Board*) es un órgano consultivo que examina las propuestas de inversiones extranjeras en Australia y asesora al Gobierno australiano. La compra de un 9% del grupo minero Rio Tinto –que cotiza en el Reino Unido y en Australia– por la compañía estatal china Chinalco, recientemente anunciada, está siendo revisada por el FIRB. El Gobierno australiano ha publicado los seis principios que revisará para determinar si

Tabla 1. Los seis países con mayores Fondos Soberanos

País	Fondo	Valor activos (US\$ millones)
Emiratos Árabes Unidos	Abu Dhabi Investment Authority	875.000
Noruega	Government Pension Fund	330.000
Singapur	GIC	330.000
	Temasek Holding	108.000
Arabia Saudí	Varios fondos	300.000
Kuwait	Reserve Fund Future Generations	213.000
China	China Investment Corporation	200.000
Total		2.146.000

Fuente: Morgan Stanley y *Breakingviews.com*.

una inversión extranjera es consistente con el interés nacional australiano. Además de los habituales –sobre competencia, impacto en la economía del país o en la seguridad–, hay dos que difícilmente cumplen algunos Fondos Soberanos, como son actuar independientemente de su gobierno o estar sujeto a regulación y supervisión transparente y “adecuada” en otras jurisdicciones.

En el caso de la UE, la libre circulación de capitales es un pilar fundamental desde su constitución en el Tratado de Maastricht (art.73b) y después en el de Ámsterdam (art.56) que le sustituyó. Aunque para el caso de las inversiones entre Estados miembros es muy difícil imponer restricciones, en el caso de inversiones entre terceros y Estados miembros, los artículos 57 y 59 del Tratado de Ámsterdam permiten al Consejo Europeo imponer restricciones en determinados casos.

Así, por ejemplo, la propuesta de la Comisión Europea del 19 de septiembre de 2007, conocida como “tercer paquete legislativo” sobre mercado interno y regulación de electricidad y gas natural, establece una limitación, conocida popularmente en los medios de comunicación como “Cláusula anti-GAZPROM”, a las empresas de Estados no miembros de la UE sobre la propiedad de una participación de control en las redes de transmisión de gas y electricidad en la UE, a menos que exista un acuerdo internacional que lo permita expresamente, y deben demostrar que cumplen en su país con las mismas reglas de separación de propiedad (*unbundling*) de las actividades de producción-generación y de las redes de transmisión que se exigen en la UE.

Empresas energéticas

Como es sabido, en Europa se debate desde hace tiempo sobre los “Campeones Nacionales” del sector energético, y la falta de reciprocidad existente, que permite que una empresa participada por un Estado –como, por ejemplo, ENEL, EDF o Gaz de France– pueda adquirir una empresa de otro Estado cotizada en bolsa y sin participación estatal, mientras que lo contrario es imposible (véase la Tabla 2).

En una reciente sentencia, el Tribunal de Justicia de la UE rechazó las restricciones que impuso España a los derechos de voto de las empresas extranjeras con participación estatal que sean accionistas de empresas del sector energético. Las reacciones en España no se han hecho esperar. Desde el presidente del Consejo de Administración de Iberdrola, que habla de “regulación asimétrica” y ha presentado una queja al Departamento de Mercado Interior de la UE por lo que considera un blindaje ilegal de EDF, hasta el vicepresidente

económico del Gobierno, que dijo “que una empresa sea de propiedad pública no es una ayuda pública, pero es peor que una ayuda pública”.

Según el último *ranking* de empresas del sector de la Energía cotizadas en bolsa, publicado por PFC Energy el pasado mes de enero, la mayor empresa del sector por capitalización bursátil es Petrochina, empresa estatal, por encima de las grandes empresas integradas como Exxon Mobil o Shell. Entre las 10 mayores hay otras tres empresas estatales: la rusa Gazprom, la china Sinopec y la brasileña Petrobras. Si se incluyeran las NOC no cotizadas en bolsa, como Saudi Aramco, National Iranian Oil Company, Abu Dhabi National Oil Company, PDVSA, Petronas y otras, sin duda ocuparían los primeros puestos del *ranking*.

Por analogía con las “siete hermanas”, compañías angloamericanas que dominaban el sector del petróleo en los años cincuenta del pasado siglo, la comentarista de energía del *Financial Times* identificaba a las “nuevas siete hermanas” entre las empresas nacionales. Estas siete empresas –Aramco, Gazprom, Petrochina, NIOC, PDVSA Petrobras y Petronas–, y en un futuro la iraquí INOC, controlan cerca de un tercio de la producción mundial de crudo y gas, y más de un tercio de las reservas totales (véase la Tabla 3).

Con la actual tendencia de los precios del petróleo, los excedentes de reservas en divisas de los principales países productores de petróleo, con empresas estatales, pasarán a engrosar el tamaño de sus Fondos Soberanos, que pueden invertir en los países de economía libre, con más facilidad y despertando menos suspicacias que si lo hicieran directamente las NOC.

Los Fondos Soberanos, que hasta ahora han invertido en entidades financieras (Citigroup, UBS, Merrill Lynch, Morgan Stanley, Credit Suisse y otros), empiezan a tener como objetivo fondos de capital-riesgo, como ha sido el caso reciente del acuerdo del fondo China Investment Corporation con la firma J.C. Flowers para crear un fondo de 4.000 millones de dólares que invertirá en instituciones financieras que estén en situación débil. También el fondo de Singapur GIC (Government Investment Corporation) va a ser el principal inversor en un fondo de capital riesgo de 6.000 millones de dólares creado por TPG (Texas Pacific Group). Las firmas de capital-riesgo, por su parte, se acercan a los Fondos Soberanos en busca de financiación para sus operaciones de LBO (compra financiada con deuda). Esto puede significar un cambio en la actitud de los Fondos Soberanos que ya no estarían dispuestos a aportar más capital a los grandes bancos,

Tabla 2. Presencia estatal en compañías europeas del sector energético

Compañía	País	Participación pública (%)
ENEL	Italia	31,2
ENI	Italia	20,2
EDF	Francia	84,9
Gaz de France	Francia	79,8
Suez	Francia	0,4
Areva	Francia	87,0
Statoil Norsk Hydro	Noruega	62,5

después de los recientes recortes de tipos de la Reserva Federal de EEUU, y buscan una mayor rentabilidad a sus inversiones.

Según T. Barker, editor de la columna LEX del *Financial Times*, el próximo paso podría ser la inversión directa en empresas cotizadas del sector energético, con una gran liquidez, y de un tamaño que permitiría a los Fondos Soberanos invertir importantes cantidades de dólares sin alcanzar participaciones significativas.

Posiciones de EEUU y la UE

Nos encontramos inmersos en una economía global. La economía occidental requiere en momentos como el actual el flujo de capitales desde los países exportadores de petróleo y otros bienes para darle estabilidad. Por su naturaleza, los Fondos Soberanos son inversores a largo plazo, sin endeudamiento (a diferencia de los *hedge funds*) y, por tanto, aportan estabilidad al sistema. Pero, por otra parte, son pocos los Fondos Soberanos que tienen que rendir cuentas a los ciudadanos y, por lo tanto, tienen que ser transparentes. Este sería el caso de los fondos de Noruega o Alaska, con unas reglas de gobierno claramente definidas y una gran transparencia en su gestión. Cualquiera puede consultar en su página *web* sus normas de comportamiento y el valor y la distribución de sus activos. La opacidad de la mayor parte de los Fondos Soberanos hace desconfiar de sus intenciones últimas.

Sin tener que entrar en un proteccionismo excesivo que impida la libre circulación de capitales, como apunta Robert Kimmit, secretario adjunto del Departamento del Tesoro de EEUU, probablemente la mejor solución es pactar con los países propietarios de los Fondos Soberanos unas reglas o principios de *best practices* que incluyan aspectos como:

- Basar decisiones de inversión en factores económicos y no políticos.
- Transparencia en su política inversora, control interno y gestión de riesgo.

- Competencia leal con el sector privado.
- Promover la estabilidad financiera internacional.
- Respetar las reglas del país en que invierten.

Estas *best practices* deberían ser fijadas con la cooperación de la OCDE, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Ya en octubre de 2007, Henry M. Paulson, secretario del Departamento del Tesoro, mantuvo conversaciones con los ministros de Economía del G-7 y de ocho países con Fondos Soberanos así como con altos representantes del FMI, de la OCDE y del Banco Mundial para impulsar la identificación y definición de las “mejores prácticas” que deberían seguir los Fondos Soberanos.

En las reuniones del Foro Económico Mundial de Davos del pasado mes de enero se han mantenido conversaciones para convencer a los representantes de los Fondos Soberanos de la necesidad de cumplir este código de buenas prácticas, cuyo primer borrador debería estar listo en el mes de abril. Los Fondos Soberanos se defienden, sintiéndose condenados de antemano sin presunción de inocencia, y piden que no se ponga como modelo al fondo de Noruega, cuyas exigencias de transparencia sólo pueden entenderse en el contexto de dicho país.

También la Comisión Europea ha manifestado recientemente su deseo de mantener un entorno abierto a la inversión y de poder llegar a un acuerdo, en línea con los trabajos del Fondo Monetario Internacional, sobre las reglas de transparencia y gobierno de los Fondos Soberanos. Si tal acuerdo no fuera posible no descarta establecer una normativa europea que evite la opacidad de algunos Fondos Soberanos. En una comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo Europeos, se propone una posición común europea, que será discutida en el Consejo de Primavera. La propuesta común final debe estar basada en los siguientes principios:

- Entorno abierto a las inversiones, tanto en la UE como en otros lugares.

Tabla 3. Las nuevas “Siete Hermanas”

	Producción		Reservas		Ingresos US\$ millones	Ratio reserv./producc.	
	Líquidos Bbl/d miles	Gas cf/d millones	Líquidos Bbl/d millones	Gas cf/d		Crudo años	Gasa años
Saudi Aramco (Arabia Saudí)	11.035	6.721	264.200	243.600	180.000	66	99
NIOC (Irán)	4.409	8.414	137.500	943.900	45.500	85	307
PDVSA (Venezuela)	2.650	2.795	79.700	152.300	85.700	82	149
Petrochina (China)	2.270	3.681	11.962	48.225	67.427	14	36
Gazprom (Rusia)	811	53.135	9.829	732.806	63.824	33	38
Petrobras (Brasil)	1.847	2.220	9.716	11.757	59.150	14	15
Petronas (Malasia)	715	5.113	7.599	105.867	44.282	29	57
INOC (Irak)	1.820	256	115.000	111.900	15.700	173	1.198
Exxon Mobil	2.523	9.251	11.229	66.907	338.992	12	20
BP	2.562	8.424	9.565	48.304	251.003	10	16
Royal Dutch Shell	2.093	8.263	5.382	39.616	306.731	7	13
Chevron	1.701	4.233	8.146	23.434	189.481	13	15

Fuente: PIW, 2006.

- Respaldo de organizaciones internacionales como el FMI y la OCDE.
- Uso de los instrumentos existentes en la UE y sus miembros.
- Respeto del Tratado de la CE y de los compromisos internacionales (OMC).
- Proporcionalidad y transparencia.

Consistiría en un código deontológico voluntario para los Fondos Soberanos sobre la base de los trabajos del FMI, que debe recoger principios de buen gobierno y transparencia, entre los que se incluirían los siguientes:

- Definir y separar responsabilidades en la estructura interna de gobierno de un Fondo Soberano.
- Definir la política inversora y los objetivos globales de la inversión de un Fondo Soberano.
- Autonomía de la entidad para conseguir sus objetivos.
- Revelar los principios generales de buen gobierno.
- Desarrollar políticas de gestión del riesgo.
- Revelar anualmente las posiciones de inversión, en particular para aquellas en las que hay propiedad mayoritaria de un Fondo Soberano.
- Revelar el endeudamiento y el tipo de divisa.
- Revelar el tamaño y origen de los recursos.
- Revelar la regulación en el país de origen que afecta a un Fondo Soberano.

Con esta propuesta se pretende también evitar actuaciones nacionales descoordinadas que fragmentarían el mercado interior y podrían suponer (por reciprocidad) un freno de las inversiones de los miembros de la UE en países terceros.

En un reciente trabajo publicado por el Instituto Peterson para la Economía Internacional, A. Matoo y A. Subramanian proponen que las negociaciones multilaterales sobre las reglas de gobierno y transparencia de los Fondos Soberanos tengan lugar en el seno de la OMC, desarrollando algunos de los principios ya existentes en el GATS y en el GPA.

Es importante, por tanto, llegar a un consenso de mínimas exigencias que permita mantener el flujo de capitales y reducir los temores a intenciones políticas ocultas. Por otra parte, el control interno y la gestión del riesgo en los Fondos Soberanos evitarían volatilidad en las posiciones de los Fondos Soberanos, ayudando así a la estabilidad del sistema financiero.

En cualquier caso, cada país, siempre dentro de las normas de las organizaciones internacionales a que pertenece (OCDE, UE), puede en determinados sectores estratégicos o de seguridad nacional imponer limitaciones específicas, pero sólo en casos excepcionales.

Conclusión

Como conclusión, podemos decir que las inversiones de los Fondos Soberanos, cuyo volumen en el futuro llegará a ser muy importante (superior a las reservas mundiales oficiales de divisas), dentro de una economía globalizada, pueden ser un factor de estabilidad para los mercados financieros

internacionales, siempre que respeten unas mínimas reglas (que, por otra parte, hasta ahora respetan en su mayoría).

Hasta ahora las empresas en las que han invertido los Fondos Soberanos han resultado beneficiadas, pero la falta de transparencia y estructuras de control despierta inquietud. Si, como hace Australia, se dictan reglas individuales, se corre el riesgo de que las inversiones vayan a otros países menos proteccionistas. Lo más conveniente es profundizar en el estudio dirigido por el Fondo Monetario Internacional, e identificar las reglas mínimas a cumplir por los Fondos Soberanos con el objetivo de acercarse en la medida de lo posible a las reglas del Fondo Noruego.

Pero quedan aún abiertas varias incógnitas. Cuando la crisis financiera actual quede superada, ¿se verán con buenos ojos las crecientes inversiones de los Fondos Soberanos en el sector financiero? ¿Qué sucedería si un Fondo Soberano tomase hoy una participación significativa en una gran empresa energética europea o americana, como en el caso de BP en 1988?

En la situación actual, parece lógico esperar que un Fondo Soberano no se atreva a tomar el control de una empresa energética, por las previsible resistencias y por su carácter hasta ahora discreto. Pero ¿Y si varios Fondos Soberanos de distintos países, sin concertación entre ellos y sin vulnerar las leyes de OPA, adquiriesen cada uno de ellos una participación significativa, pudiendo controlar el Consejo de Administración? ¿Sería igual la respuesta para un fondo ruso o chino que para un fondo del golfo pérsico?

Habrà que esperar aún algún tiempo para tener todas las respuestas, aunque los mensajes lanzados hasta ahora por los Fondos Soberanos no hacen suponer que su objetivo sea tomar el control de empresas. No obstante, no resultaría extraño que la irrupción de los Fondos Soberanos en el sector energético acelerara el esperado proceso de consolidación.

Por otra parte, el sector energético va a tener en los próximos años unas fuertes necesidades de inversión. Según la Agencia Internacional de la Energía, la inversión mundial en el sector energético en el período 2006-2030 alcanzará los 22 billones de dólares, de los cuales 8,1 billones corresponden a la OCDE y 11,3 billones a los países en desarrollo. El sector del Petróleo y Gas requerirá 9,5 billones de dólares de inversión en el mismo período, de los cuales 3,1 billones corresponden a la OCDE y 4,6 billones a los países en desarrollo.

La participación de Fondos Soberanos en grandes empresas petroleras (*International Oil Companies*, o IOC) puede ser una forma natural de reciclar los petrodólares (y la tecnología), ya que a su vez las petroleras invierten en países productores de petróleo y gas en *joint ventures* con las NOC.

Jorge Segrelles

Presidente del Instituto Superior de la Energía y director gerente de la Fundación Repsol YPF

Cambio climático: ¿combinación de instrumentos para “Un post-Kyoto feliz”?

A pesar del largo camino que aún queda por recorrer, resulta interesante reflexionar sobre qué instrumentos podrían hacer ese camino más seguro, barato, equitativo y políticamente viable, ya que, al hablar de cambio climático, no se regala nada.

Lara Lázaro-Touza

Tema

El optimismo moderado de unos y el manifiesto escepticismo de otros tras el proceso de Bali seguirán marcando el camino de las negociaciones sobre el cambio climático, inevitablemente tortuosas. A pesar del largo camino que aún queda por recorrer, resulta interesante reflexionar sobre los instrumentos de política ambiental que podrían hacer ese camino más seguro, barato, equitativo y políticamente viable, ya que, en las políticas para hacer frente al cambio climático, no hay opciones de coste cero. En este ARI se examinan las características básicas de los principales instrumentos de política ambiental disponibles en la era post-Kioto.

Resumen

Es aún demasiado pronto para predecir la combinación definitiva de políticas de lucha contra el cambio climático. Aun así, el siguiente análisis presenta las características más reseñables de los instrumentos de política ambiental que podrían emplearse para lograr resultados eficientes que ayudarán a cumplir las recomendaciones formuladas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, a fin de asegurar que los aumentos de temperatura se mantengan dentro del margen de los 2°C. La UE a través de los Programas Europeos sobre el Cambio Climático y gobiernos como el español, han adoptado hasta la fecha un enfoque de políticas híbridas, siendo altamente probable que esa tendencia se mantenga en el futuro.

También se ofrece en este ARI una panorámica de los aspectos económicos del control de la contaminación para cada uno de esos principales instrumentos

de política ambiental. Se analizan instrumentos intervencionistas como las regulaciones de mandato y control, los impuestos ambientales y los permisos transferibles o comercializables de emisiones tipo cap-and-trade (fijación de límites máximos e intercambio de los derechos de emisión). También se analizarán de manera sucinta, instrumentos no intervencionistas como la persuasión moral o la regulación voluntaria, como parte de una posible combinación de políticas para la reducción de los gases de efecto invernadero. Estos instrumentos se evalúan en términos de su efectividad medioambiental, su eficiencia estática y dinámica y distintas consideraciones de tipo político.

Análisis

Introducción

Los instrumentos de política ambiental empleados para combatir los problemas relacionados con el medio ambiente son cada vez más sofisticados. En la UE, la publicación del “Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo” (Informe Delors) en 1993 llevó el debate sobre los instrumentos económicos a todos los sectores de la sociedad.¹ Esto no quiere decir que hayan decidido abandonarse las políticas tradicionales de mandato y control, pero sí que ha aumentado el uso de los instrumentos económicos. Los problemas medioambientales de carácter global, como el cambio climático, plantean un desafío mundial en materia de políticas ambientales que seguirá abordándose mediante un amplio abanico de instrumentos. Las políticas ambientales que se implementen estarán determinadas por numerosos factores: los principales sectores económicos, el nivel de desarrollo de cada país, los intereses nacionales o el poder de presión de los distintos agentes interesados (*stakeholders*).

Los criterios en base a los cuales se evaluarán los distintos instrumentos de política ambiental de lucha contra el cambio climático son, entre otros, la efectividad medioambiental, la eficiencia, la equidad y la viabilidad. Al analizar la efectividad medioambiental, estudiaremos hasta qué punto la política que se evalúa alcanza el objetivo ambiental fijado. Al analizar la eficiencia, haremos referencia a la eficiencia estática (es decir, a si el instrumento logrará que se alcance un nivel eficiente de contaminación minimizando los costes de reducción de la contaminación dentro de la industria) y a la eficiencia dinámica (es decir, a los incentivos para innovar). También se discutirá el efecto de los instrumentos sobre la equidad es decir, si estos afectarán en mayor medida a quienes se encuentran en peor situación económica. Posteriormente se analizará la viabilidad de cada política desde un enfoque de Elección Pública, dado que la utilidad de cada política quedará determinada en función de la viabilidad de aplicar un instrumento dado en un determinado contexto.

¹ AEMA (2000), *Environmental Taxes: Recent Developments in Tools for Integration*, Agencia Europea de Medio Ambiente, Copenhague. Véase también: http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/eccp_longreport_0106.pdf; http://reports.eea.europa.eu/technical_report_2005_1207_144937/en/EEA_Technical_report_7_2005.pdf; y <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/lar4/lwg3/lar4-wg3-chapter13.pdf>.

Instrumentos intervencionistas: mandato y control

Históricamente, los primeros instrumentos de política ambiental (y aún los más comúnmente utilizados) para controlar la contaminación y el uso de los recursos han sido las regulaciones de mandato y control. Al usar este tipo de reglamentos, las autoridades exigen un determinado comportamiento (como unos límites máximos de contaminación o velocidad) y recurren a una serie de instrumentos para obligar a su cumplimiento, como multas, tribunales, etc., a fin de garantizar que todos los actores cumplan las exigencias fijadas. A nivel europeo, algunos ejemplos de medidas de mandato y control existentes son las normas aplicables a determinados productos (por ejemplo, la Directiva 96/57/CE relativa a los requisitos de rendimiento energético de los frigoríficos, congeladores y aparatos combinados eléctricos de uso doméstico), las normas sobre límites de emisión de dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno (en España, regulados por el Real Decreto 430/2004) o las normas aplicables a las tecnologías que especifican qué tecnología o proceso deben emplear los agentes contaminantes en sus procesos de producción (como el uso obligatorio de convertidores catalíticos).

Entre las principales características de las medidas de mandato y control se incluye la certidumbre teórica que se obtiene del establecimiento de normas, y por tanto la posibilidad de lograr el objetivo ambiental fijado. Su diseño y aplicación son también más sencillos en apariencia, aunque el proceso de negociación entre los agentes regulados y el Gobierno puede minar el resultado del proceso, aumentando los costes derivados de la aplicación de las medidas. Las medidas de mandato y control cuentan con una larga tradición, por lo que todos los actores implicados están acostumbrados al proceso. También se aproximan, desde un punto de vista moral, al concepto ético del bien y del mal (es decir, si algo es malo, debería prohibirse, incluso para aquellos agentes que puedan pagar estas actividades perjudiciales).

En términos de eficiencia, el mando y el control sólo asegurarán una eficiencia estática en el caso, poco probable, de que todas las empresas afectadas por el reglamento presenten la misma curva de costes marginales. La falta de eficiencia es un argumento de peso para oponerse a este tipo de reglamentos desde un punto de vista económico; sin embargo, como veremos al analizar la viabilidad de los distintos instrumentos, a la hora de determinar una combinación de políticas entran en juego consideraciones más amplias. En lo referente a la eficiencia dinámica, las normas relativas a las emisiones pueden impulsar cierto grado de innovación (en comparación con las relativas a las tecnologías), aunque se considera que los incentivos para innovar más allá de lo exigido por los reglamentos son, en el mejor de los casos, bastante exiguos. En lo que se refiere a la equidad, puede considerarse que

las medidas de mandato y control tratan a todos los agentes por igual, aunque las negociaciones con los gobiernos y las exenciones concedidas a los grandes contaminadores pueden terminar provocando un trato diferencial entre los distintos agentes contaminantes.

Se sugiere emplear políticas de mando y control cuando el nivel óptimo de emisiones es cero o muy bajo, cuando los costes de supervisión son muy elevados y cuando se producen situaciones de emergencia (como el vertido de una sustancia altamente contaminante en alta mar), así como cuando las empresas no se muestran receptivas a los instrumentos de precios, como en los entornos no competitivos.

Como mejor funcionan las ecotasas es en combinación con otros instrumentos de política; rara vez se usan de forma aislada

Instrumentos intervencionistas: Instrumentos económicos o instrumentos de mercado

Estos instrumentos se definen como “todo instrumento que proporcione incentivos continuos, ya sean financieros o de otro tipo, para alentar a las partes responsables a reducir sus emisiones de sustancias contaminantes o hacer sus productos menos contaminantes”.² Dentro de esta categoría se analizarán los impuestos ambientales y los permisos transferibles.

Impuestos ambientales

En el contexto del cambio climático, éstas pueden definirse como un gravamen sobre cada unidad de CO₂ emitida.³ Son el mecanismo de mercado más empleado en el mundo. Según la OCDE,⁴ en la actualidad hay 375 impuestos ambientales operativos en los países de la OCDE, que gravan fundamentalmente los productos energéticos y los vehículos de motor y que recaen principalmente en los hogares y el transporte. Normalmente se fijan en niveles muy bajos y suelen aplicarse por motivos no relacionados con el medio ambiente (es decir, con fines recaudatorios más que para alcanzar objetivos medioambientales). Además, determinadas industrias disfrutaban de exenciones fiscales, lo que reduce la eficacia de estos impuestos en por ejemplo, el control de las emisiones de gases de efecto invernadero.

La principal característica de este instrumento es que, al menos en teoría, consigue una eficiencia tanto estática como dinámica. Esto es así si todos los agentes se enfrentan al mismo impuesto y ajustan sus niveles de contaminación y producción en consonancia, produciendo hasta que el tipo impositivo se iguale con los costes marginales de reducción de la contaminación, en el ejemplo de las emisiones

² Agencia de Protección Ambiental de EEUU (2005), *International Experiences with Economic Incentives for Protecting the Environment*, Agencia de Protección Ambiental de EEUU, Washington DC, p. i. [traducción al castellano propia]

³ R. Swart (2001), *Policies and Measures as a Tool to Achieve the Objectives of the Convention and the Kyoto Protocol*, Taller sobre buenas prácticas en materia de medidas y políticas, Copenhague, 8-10 de octubre.

⁴ OCDE (2006), *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, OCDE, París.

de GEI. De esta forma se satisface el principio de equimarginalidad. Además, al gravarse cada unidad de contaminación, las empresas cuentan con un incentivo para innovar y reducir la contaminación (siempre que los costes derivados de esa innovación sean inferiores a los beneficios obtenidos de la reducción del pago de impuestos).

La flexibilidad de los impuestos ambientales y la posibilidad de obtener un doble dividendo con su aplicación (reducción de la contaminación y uso de los ingresos obtenidos para reducir impuestos sobre el trabajo y el capital capaces de generar distorsiones, fomentando así el crecimiento y el bienestar general) son las principales bazas de este instrumento. Esto, junto con su potencial de generación de ingresos (especialmente en el caso de bienes con escasa elasticidad-precio de la demanda) y el hecho de que puedan administrarse con el sistema fiscal existente, hacen de los impuestos ambientales un instrumento de gran atractivo desde un punto de vista económico. También resultan excepcionalmente adecuados para llegar a fuentes tan dispersas como el transporte y los hogares, que resultarían muy difíciles de incluir en, por ejemplo, sistemas de permisos transferibles.

Entre los principales inconvenientes del uso de impuestos ambientales figuran la necesidad de información, la posible pérdida de competitividad de las industrias sujetas a este impuesto, sus posibles efectos regresivos y la incertidumbre en torno a la cantidad de contaminación que se reduciría. Un diseño óptimo de estos impuestos exigiría información sobre la curva de daños marginales, para lo cual se necesitarían, a su vez, datos sobre la producción y la contaminación emitida por las empresas, cualquier daño acumulativo de la contaminación, etc. Conseguir esa información podría resultar muy costoso y, por tanto, resulta difícil determinar el tipo impositivo óptimo. Otro problema derivado del uso de estos impuestos es la posibilidad de reducir la competitividad. Si se aplica un impuesto de forma unilateral en un país y no en otros, las industrias nacionales pueden verse perjudicadas. Aunque ésta resulta una preocupación justificada, el hecho de que los tipos impositivos que suelen aplicarse a este tipo de impuestos sean generalmente bajos y de que estos impuestos representen un porcentaje muy pequeño de las estructuras de costes de las empresas, junto con las exenciones concedidas a los principales contaminantes, hacen que ese efecto haya quedado poco probado en la realidad.⁵ También se acusa a los impuestos ambientales de ser potencialmente regresivos y afectar desproporcionadamente a los agentes con menos recursos económicos, aunque esto depende de los bienes y servicios que se graven y de las políticas que se apliquen para contrarrestar esos efectos regresivos.

A pesar de que en el pasado las iniciativas europeas para aplicar un impuesto sobre la energía y las emisiones de CO₂ a nivel comunitario no prosperaron, numerosos países han aplicado de forma individual diversos tipos de impuestos sobre energía y emisiones de CO₂ (entre ellos Finlandia, Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Alemania, Francia y el Reino Unido). En España se han analizado simulaciones de una posible aplicación de una reforma fiscal verde⁶ y la conclusión a que se ha llegado es que esa reforma podría reportar un doble beneficio.

Aun así, como mejor funcionan los impuestos ambientales es en combinación con otros instrumentos de política y rara vez se usan de forma aislada. Aplicar estos impuestos de forma gradual, dando así a los agentes económicos tiempo para adaptarse a ellos y asegurando la estabilidad del impuesto, podría ser clave para su satisfactoria aplicación. Dado que los impuestos ambientales no aseguran la cantidad de contaminación que se reducirá, cuando mejor funcionan es cuando no se requiere una reducción cuantitativa determinada y cuando la función de daños es relativamente plana.

Permisos transferibles de emisión

En el contexto del cambio climático, este instrumento económico puede definirse como la asignación de un derecho de emisión de contaminantes. Su uso, más generalizado en EEUU que en ningún otro sitio hace una década, se ha extendido ya al resto del mundo y su uso en el Protocolo de Kioto ha hecho que se analice con detalle. Los permisos transferibles siguen aplicándose menos que las regulaciones de mandato y control,⁷ y tradicionalmente se han empleado tan sólo después de que hubieran fracasado otros instrumentos de política ambiental. El funcionamiento del sistema de permisos transferibles tipo *cap-and-trade* para la mitigación del cambio climático requiere la fijación de un límite máximo global de emisión de gases de efecto invernadero y la asignación de permisos transferibles a los actores a quienes se permita participar en ese sistema⁸. Por tanto, se trata de un instrumento cuantitativo que fija el nivel de contaminación global, permitiendo a los agentes económicos ajustar sus esfuerzos de reducción de las emisiones en función de sus estructuras de costes, su capacidad de innovación, etc., en un intercambio de mercado.

Entre sus principales características en términos de eficiencia figura la satisfacción del principio de equimarginalidad, en base al cual empresas con distintos costes marginales de reducción de emisiones intercambian permisos de emisión hasta que sus costes de reducción se igualan al precio del permiso. Para ello es necesario un mercado único para los permisos, en

⁵ OCDE (2006).

⁶ Véase, por ejemplo, X. Labandeira, J. M. Labeaga y M. Rodríguez (2005), "Análisis de eficiencia y equidad de una reforma fiscal verde en España", *Cuadernos Económicos del ICE*, nº 70, pp. 207 a 225.

⁷ Agencia de Protección Ambiental de EEUU (2005).

⁸ En el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (EU-ETS, en sus siglas en inglés), los sectores a los que se permite participar en el mercado conforme al artículo 2 de la Directiva 2003/87/CE se detallan en el anexo I de la misma, y básicamente incluyen a las empresas dedicadas a la industria de los productos cerámicos, el papel y la pasta de papel, el vidrio, el refinado de hidrocarburos, la fusión y el acero.

el que los actores económicos interactúen libremente con costes de transacción mínimos. En este mercado de funcionamiento 'óptimo' debería surgir un precio único para los permisos y los agentes con costes de reducción de emisiones bajos reducirían sus emisiones, liberando sus derechos de emisión para el intercambio de mercado. La eficiencia dinámica también se vería impulsada por este sistema. La posibilidad de disminuir los costes de reducción mediante la innovación y de intercambiar permisos en el mercado (siempre que las inversiones en innovación generen beneficios para las empresas) representa un incentivo para innovar.

Es probable que la distribución inicial de los permisos transferibles plantee continuos problemas. Si bien se conseguirá un nivel eficiente de emisiones independientemente de la asignación inicial de los derechos, las consecuencias de esa distribución podrían parecer injustas para las empresas a las que inicialmente se asignen menos permisos. Será por tanto necesario alcanzar una solución de compromiso aceptable para los agentes a quienes se permita participar en el mercado de emisiones. El sistema de permisos transferibles también deberá establecer un conjunto claro de normas para determinar quién puede participar en él, cómo se interactuará y qué procedimientos se establecerán para la resolución de cualquier problema que surja.⁹ Al igual que con los impuestos ambientales, el hecho de que el sistema de permisos transferibles sea previsible y estable en el tiempo aumentará su eficacia, favoreciendo estrategias de inversión a largo plazo que sean eficientes. Por tanto, resulta recomendable establecer normas claras para el intercambio y permitir que el mercado se desarrolle para minimizar los costes de transacción de los sistemas de permisos transferibles. Un último aspecto a tener en cuenta son los posibles daños que podrían producir los efectos no uniformes de las emisiones. La posibilidad de encontrar focos de contaminación o *hot spots* podría favorecer la aplicación de coeficientes de intercambio entre focos emisores y agentes que podrían restringir el comercio y por tanto, reducir la eficiencia económica. Esto no pasará, sin embargo, en el caso del intercambio de derechos de emisión de CO₂, ya que los daños causados por la emisión de una tonelada de CO₂ son los mismos independientemente de dónde se produzca.

Los novedosos mecanismos de flexibilidad introducidos por el Protocolo de Kioto (el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, EU-ETS,¹⁰ los mecanismos de desarrollo limpio y el mecanismo de aplicación conjunta)¹¹ podrían, según la UE, reducir en un 20% los costes derivados del cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Protocolo de

Kioto.¹² Su cobertura geográfica sin precedentes, la gran cantidad de participantes y el potencial del EU-ETS para abarcar un amplio abanico de emisiones son las principales innovaciones del Protocolo de Kioto. Todas las ventajas mencionadas podrían justificar que el cambio climático se convirtiera en el mayor nicho de mercado para el uso de permisos transferibles. Sin embargo, todo dependerá de que consigan negociarse con éxito los futuros límites de emisión de gases de efecto invernadero y de que se implementen mecanismos adecuados para supervisar y obligar al cumplimiento de esos límites, no sólo en lo que respecta a los países desarrollados, sino también en cuanto a los países en desarrollo que puedan entrar a participar en el sistema en el futuro.

Todo dependerá de que consigan negociarse con éxito los futuros límites de emisión de gases de efecto invernadero y de que se apliquen mecanismos adecuados para supervisar y obligar al cumplimiento de esos límites, no sólo en lo que respecta a los países desarrollados, sino también en cuanto a los países en desarrollo que puedan entrar a participar en el sistema en el futuro

El uso de sistemas de permisos transferibles está indicado cuando la función de coste marginal de daños inclinada, cuando es necesario un control preciso de la contaminación emitida y cuando los costes marginales de reducción varían entre las distintas fuentes. Este bien podría ser el caso de las futuras curvas de costes de daños en el contexto del cambio climático. Por tanto, hoy por hoy parece poco probable que vaya a abandonarse el régimen de intercambio de derechos de emisión.

Instrumentos no intervencionistas

Dejando de lado la asignación de derechos de propiedad y las negociaciones de tipo *coaseano* (por su limitada aplicabilidad en el contexto del cambio climático), este último subapartado sobre los distintos instrumentos disponibles analizará brevemente la persuasión moral y los acuerdos voluntarios, instrumentos "menos coercitivos" de control de la contaminación. Este tipo de instrumentos implican bien un suministro de información por parte de los gobiernos para persuadir a los agentes de que se comporten de una determinada forma, o bien un cumplimiento voluntario por parte

⁹ Entre la legislación básica que regula el EU-ETS figuran la Directiva 2003/87/CE, que establece el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, y la Directiva 2004/101/CE.

¹⁰ El primer régimen internacional de comercio de derechos de emisión.

¹¹ Según el Protocolo de Kioto, entre los mecanismos de flexibilidad se incluye el mecanismo para un desarrollo limpio, por medio del cual las Partes del anexo I pueden ejecutar proyectos en los países no incluidos en ese anexo para reducir las emisiones o aumentar la absorción de CO₂ obteniendo reducciones certificadas de emisiones. El segundo mecanismo es el mecanismo de aplicación conjunta, por el que un país del anexo I puede ejecutar proyectos para reducir las emisiones o aumentar la absorción de CO₂ en otros países incluidos en el anexo, obteniendo a cambio unidades de reducción de emisiones. El régimen de comercio de derechos de emisión (ETS) es el último de estos mecanismos de flexibilidad, y permite el intercambio de derechos de emisión entre los agentes a quienes se permita participar en el sistema de intercambio.

¹² <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l128109.htm>.

de éstos (por ejemplo, con respecto a la reducción de gases de efecto invernadero) cuando la ley no lo exige expresamente.

Aunque las iniciativas de persuasión moral presentan una flexibilidad considerable, es debatible hasta qué punto consiguen modificar los comportamientos de los individuos

El papel de los gobiernos en el suministro de información para tratar de persuadir a los distintos agentes de que se comporten de forma que no perjudiquen el medio ambiente suele considerarse positivo. Algunos ejemplos son las campañas informativas sobre la importancia de usar el transporte público para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por los coches o los anuncios sobre la importancia de separar la basura en las casas para poder reciclarla. Aunque las iniciativas de persuasión moral presentan una flexibilidad considerable, es debatible hasta qué punto consiguen modificar los comportamientos de los individuos. A menudo, los incentivos para actuar como gorriones o *free-riders* son superiores a cualquier incentivo para modificar la conducta, lo que impide alcanzar los objetivos medioambientales.

Los acuerdos voluntarios mediante los cuales las empresas emprenden iniciativas favorables al medio ambiente no exigidas por ley pueden ser establecidos de forma unilateral por las empresas contaminantes y comunicados posteriormente a las partes interesadas (como el programa “Pollution Prevention Pays” –prevenir la contaminación es rentable– de 3M), ser establecidos por los organismos de protección del medio ambiente y luego adoptados por los contaminantes (como el Programa 33/50 de EEUU para reducir la emisión de 17 sustancias químicas de carácter tóxico) o ser negociados entre las autoridades públicas y las industrias pertinentes (como el Plan Nacional de Política Medioambiental instaurado en los Países Bajos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero). Impulsados por el Quinto Programa de Acción en Materia de Medio ambiente de la UE, en 1999 había en la UE más de 310 acuerdos voluntarios operativos para reducir las emisiones de CO₂, y más de 350 en los países de la OCDE¹³. Este gran volumen de acuerdos voluntarios se ha visto favorecido por los costes cada vez mayores de otras formas de regulación directa, los largos procesos legislativos necesarios para aprobar nuevos reglamentos y el gran apoyo de las propias industrias. Ese apoyo se debe a la flexibilidad y potencial eficiencia de las iniciativas voluntarias, así como a la posibilidad de mejorar la imagen pública de la empresa gracias a este enfoque proactivo.

Aun así, resulta cuestionable que con estos acuerdos se consigan alcanzar los objetivos medioambientales, por la supuestamente escasa ambición de los objetivos

fijados y la posibilidad de que puedan incumplirse los compromisos por no existir una verificación, una supervisión y unas sanciones por parte de terceros. Los incentivos para innovar de los acuerdos voluntarios dependerán de los beneficios que generen las inversiones y del rigor de los objetivos fijados por las empresas.

La eficacia de estos acuerdos aumentará, sin embargo, si terceras partes establecen obligaciones y objetivos claros, como por ejemplo: normas sobre presentación de informes para evaluar la actuación de las empresas, mecanismos de resolución de disputas o, por último, la posibilidad de amenazar con imponer sanciones o aplicar reglamentos más estrictos. Por tanto, cuestionar la naturaleza ‘voluntaria’ de los acuerdos voluntarios está justificado y la supuesta modificación de “las prácticas habituales” puede considerarse más una estrategia de marketing que una realidad.

En Europa, los acuerdos voluntarios son muy populares en Alemania y los Países Bajos, y el interés en este tipo de instrumentos está creciendo también en muchos otros países. Como mejor funcionan es cuando las empresas muestran dudas acerca de las tecnologías de reducción de la contaminación y cuando esa reducción es homogénea entre todas las empresas.

Viabilidad política: un criterio adicional necesario para entender las elecciones en materia de instrumentos de política ambiental

Conforme a un enfoque de Elección Pública, los beneficios en términos de eficiencia que nos ofrecen los instrumentos económicos apenas interesan a los burócratas y las industrias reguladas, que suelen preferir las regulaciones de mandato y control, si ha de aplicarse alguna política ambiental. El considerable peso de estos actores en la determinación de los resultados de las políticas ambientales puede explicar, por tanto, que sigan imperando las políticas de mandato y control.

En vista del análisis anterior, en teoría las empresas deberían favorecer los instrumentos económicos, eficientes en términos estáticos y dinámicos. Sin embargo, en la práctica se muestran, en el mejor de los casos, reticentes a la aplicación de dichos instrumentos. Las empresas tienen la posibilidad de negociar los límites impuestos por las regulaciones de mandato y control, debido a la información que poseen con respecto a sus emisiones (y los costes de reducirlas) y a la amenaza que pueden ejercer sobre los gobiernos en términos de pérdidas de empleo y la reubicación de sus actividades contaminantes en caso de imponerse reglamentos demasiado estrictos. El hecho de que las empresas tengan que pagar por cada unidad de contaminación emitida (con los impuestos) o se enfrenten a un coste de oportunidad con respecto a los permisos transferibles usados (con los sistemas de permisos transferibles) puede hacer que las regulaciones de mandato y control les resulten

¹³ C. Carraro y F. Lévêque (eds.) (1999), *Voluntary Approaches in Environmental Policy*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

más baratos, dado que una determinada cantidad de contaminación (o uso de los recursos) se les asignaría “de forma gratuita”, lo que supondría unos ingresos extra. El poder de presión ejercido por las empresas, junto con el respaldo financiero con que cuentan y su visibilidad en los medios, hacen que tradicionalmente se haya inclinado la balanza a favor del mandato y el control.

También se afirma que la burocracia en la UE se opone claramente al uso de instrumentos económicos por considerar que las medidas de mandato y control refuerzan más su posición: dado el mayor número de recursos necesarios para las negociaciones y para la aplicación de este tipo de medidas (en comparación con los instrumentos económicos. Además, se argumenta que por lo general, la burocracia carece de la formación y los planteamientos más flexibles necesarios para aplicar los instrumentos económicos. Todos estos factores hacen que se favorezcan las políticas de mandato y control con respecto a otras políticas más innovadoras y eficientes.

Combinación de políticas: la UE y España

Desde 1991 la UE ha estado poniendo en marcha un amplio abanico de iniciativas para combatir el cambio climático. Entre esas iniciativas, analizadas en el marco del Programa Europeo sobre el Cambio Climático, se han incluido, por ejemplo, acuerdos voluntarios con fabricantes de coches, el suministro de información sobre el CO₂ emitido por los coches (Directiva 1999/94/CE), impuestos sobre la energía, el fomento de la producción de energías renovables (Directiva 2001/77/CE), la promoción de la I+D en materia de cambio climático (Decisión 1513/2002/CE, entre otras), la aplicación del EU-ETS (Directiva 2003/87/CE), el establecimiento de normas de eficiencia energética para los edificios (Directiva 2002/91/CE) o la prevención de emisiones de efecto invernadero por parte de instalaciones agrícolas e industriales (Directiva 96/61/CE). Las iniciativas ya emprendidas, y las políticas previstas, presentan un enfoque híbrido de combinación de políticas y se cree que podrían limitar considerablemente la contribución de la UE al calentamiento global, aunque aún está por ver qué reducción de emisiones se habrá conseguido finalmente al concluir el primer período de compromiso (2008-2012).

España es uno de los países más vulnerables al cambio climático, y por tanto debería ser uno de los más activos en la negociación para la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero. Su retraso en la aplicación efectiva de medidas destinadas a poner freno al cambio climático ha sido notorio, si bien la reciente aprobación de la Estrategia de Cambio Climático (reunión del Gabinete de 2 de noviembre de 2007) y las medidas urgentes anunciadas por el Gobierno el 20 de julio de ese mismo año han preparado el terreno para los esfuerzos de España en este contexto. Las políticas incluidas

en estas iniciativas reflejan las directivas europeas anteriormente mencionadas, y por tanto contemplan una combinación híbrida de políticas para tratar de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. La participación de España en el EU-ETS, las normas de edificación recogidas en el Real Decreto 314/2006, el fomento de la labor de información, las campañas de concienciación y la aplicación de impuestos ambientales como el impuesto sobre la contaminación atmosférica gravado por primera en Galicia en 1996 o el impuesto sobre actividades que afecten al medio ambiente impuesto por Castilla-La Mancha en 2000 son ejemplos de instrumentos españoles de política ambiental y de lucha contra el cambio climático.

Habiendo analizado las principales características de las diferentes opciones de política ambiental disponibles para controlar la contaminación en el contexto del cambio climático, el enfoque híbrido de combinación de políticas parece perfilarse como el camino a seguir en la búsqueda de un futuro bajo en carbono.

España es uno de los países más vulnerables al cambio climático, y por tanto debería ser uno de los más activos en la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero

Conclusión

Múltiples enfoques para satisfacer las demandas de un futuro bajo en carbono

El amplio abanico de instrumentos de política ambiental de que disponemos actualmente ha evolucionado desde el uso de regulaciones de mandato y control relativamente ineficientes hacia unos instrumentos económicos más eficientes y, finalmente, hacia acuerdos voluntarios. Sin embargo, esta tendencia ha sido todo menos lineal, y el uso cada vez mayor de los instrumentos económicos para el control de las emisiones de gases de efecto invernadero no ha conseguido desplazar a los regulaciones de mandato y control.

En este ARI se han analizado las principales características de las siguientes políticas de lucha contra el cambio climático:

- Las políticas de mandato y control, fijan niveles de emisión y suponen mayores costes de cumplimiento que los instrumentos económicos y limitan la capacidad de innovación (especialmente cuando se usan normas relativas a la tecnología). Sin embargo, su uso generalizado se ve impulsado por los intereses de actores poderosos como empresas y burócratas.
- Impuestos ambientales. Sus efectos en el medio ambiente dependerán de su capacidad para inducir cambios en el comportamiento. Pueden generar eficiencia tanto estática como dinámica, pero pueden tener efectos regresivos. En general son

poco populares oponiéndose a su uso las empresas, entre otros agentes sociales.

- Los permisos transferibles que, en teoría, son capaces de conseguir cualquier reducción deseada de las emisiones, siempre que se fije adecuadamente el límite de emisiones y la participación y el cumplimiento sean elevados. Su eficiencia también dependerá de las características del mercado y del comportamiento de los sectores a quienes se haya invitado a participar en el sistema de intercambios. Preocupa la cuestión de las asignaciones iniciales de derechos de emisión, y es poco probable que consiga encontrarse un criterio de asignación inicial que satisfaga a todas las partes. La oposición a este instrumento es menor que a los impuestos ambientales y el aprendizaje y la mejora en el funcionamiento de estos mercados mejorarán el resultado de estos instrumentos.
- Las campañas informativas de las autoridades, que pueden concienciar y promover cambios en los comportamientos de los individuos, si bien su efectividad medioambiental resulta cuestionable. Se considera que su eficacia aumenta cuando se emplean dentro de un conjunto más amplio de políticas. La oposición a este tipo de iniciativas suele ser baja.
- Los acuerdos voluntarios pueden conseguir mejoras en el medio ambiente, especialmente cuando hay unos objetivos claros que cumplir, cuando estos suponen modificar sustancialmente las “prácticas habituales” y cuando interviene un tercero en el diseño y la supervisión de la actuación de los distintos agentes. El apoyo general que reciben estas iniciativas hace que sean más fáciles de aplicar que los instrumentos económicos.

La UE, mediante el desarrollo de los Programas Europeos sobre el Cambio Climático y la puesta en marcha del EU-ETS, y España, mediante el desarrollo de la Estrategia de Cambio Climático, han fomentado el uso de combinaciones híbridas de políticas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.¹⁴ Aunque todos los instrumentos y políticas ambientales usados tienen sus inconvenientes, el papel protagonista de la UE en el contexto del cambio climático es ampliamente reconocido como paso considerable y decisivo en la dirección correcta.

El éxito de las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático deberá contar con los países en desarrollo. China e India son la punta de lanza en las emisiones de GEI en el futuro. Un acuerdo justo de reparto de carga, que limite las emisiones de los países desarrollados e incremente los beneficios de limitar sus emisiones para los países en desarrollo, es la base para asegurar un régimen climático tolerable. A pesar de ser pronto para predecir las políticas ambientales que implementarán los países en desarrollo en la era post-Kioto, las actuales estrategias para fomentar la eficiencia energética y la participación en los mecanismos de desarrollo limpio podrían

complementarse con su inclusión en un sistema de comercio de emisiones más amplio. Esta iniciativa requeriría un acuerdo de reparto de carga al que con toda probabilidad se opondrían países como EEUU. Copenhague debería dar respuesta a algunos de los espinosos asuntos pendientes. Aumentar el alcance de las diferentes políticas ambientales y reducir las reticencias de los diferentes agentes son los retos pendientes para ‘Un post-Kioto Feliz’.

Lara Lázaro-Touza
London School of Economics

¹⁴ Véase Pablo Bustelo (2007), “China e India: energía y cambio climático”, ARI n° 136/2007, Real Instituto Elcano.

Documentos de trabajo y libros publicados

Documentos de trabajo publicados en marzo

Nueva propaganda: la diplomacia pública de los regímenes autoritarios en China y Venezuela

Javier Noya
(26/03/2008)

Seguridad energética con alta dependencia externa: las estrategias de Japón y Corea del Sur

Pablo Bustelo
(25/03/2008)

La energía y las políticas europeas: su repercusión en España

José Sierra López
(13/03/2008)

La Unión Mediterránea: una unión en busca de proyecto

Gonzalo Escribano y Alejandro Lorca
(03/03/2008)

Energía y geopolítica en América Latina

Paul Isbell
(27/02/2008)

Observatorio permanente de la imagen exterior de España en la prensa internacional (OPIEX), 3er trimestre de 2007

OPIEX
(25/02/2008)

Libros publicados recientemente

Informe Elcano Nº 10: "III Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española: una perspectiva comparada con Brasil, EEUU y Alemania"

Autores: Paul Isbell y Alfredo Arahuetes, con la colaboración de Aurora García Domonte

Editado por: Real Instituto Elcano
2008

La tercera versión de este índice se apoya en tres pilares básicos: un índice de interdependencia económica, un índice de riesgo económico y político para las demás economías del mundo; y un mapa de las oportunidades y riesgos estratégicos a los que se enfrenta una economía en concreto en su continuo proceso de internacionalización. Como novedad se ha incorporado el estudio de la economía de Brasil y se ha elaborado una nueva serie de gráficos que muestran las trayectorias históricas de distintos grupos de países dentro de los mapas de las economías consideradas.

Tratado de Lisboa

Edición preparada por: José Martín y Pérez de Nanclares y Mariola Urrea

Editado por: Marcial Pons y Real Instituto Elcano
2008

Versión consolidada definitiva del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), tal y como resultan del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. El texto va precedido de un estudio preliminar a cargo de José Martín y Pérez de Nanclares, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de la Rioja. (A la venta en librerías).

Atlas de la lengua española en el mundo

Autores: Francisco Moreno y Jaime Otero

Editado por: Fundación Telefónica, Instituto Cervantes y Real Instituto Elcano
2008

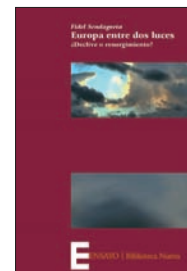
Segunda obra de una serie promovida por la Fundación Telefónica que bajo el título general "Valor Económico del español: una empresa multinacional", aspira a cuantificar la labor productiva o de intercambio que encuentra en la lengua española algún tipo de contenido económico relevante, y a crear opinión sobre la importancia y el carácter estratégico de este activo intangible. El Atlas recoge los datos e investigaciones más recientes y las tendencias demográficas, sociales y económicas más significativas del panorama lingüístico internacional.

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 esta obra se analizan estos y otros desafíos. (A la venta en librerías).



ARI y materiales de interés

ARI publicados en marzo

Fondos Soberanos y sector energético: ¿problema o solución?

Jorge Segrelles
(25/03/2008)

Argumentos morales que sustentan la obligación de la Unión Europea de poner fin a la ocupación del norte de Chipre

Costas Melakopides
(24/03/2008)

EEUU, la OTAN y la necesidad de una nueva estrategia transatlántica en el "Gran Asia Central"

David García Cantalapiedra
(19/03/2008)

La Organización de Cooperación de Shanghai o la penetración china en Asia Central

Gracia Abad Quintanal
(18/03/2008)

Estados fallidos en África: la experiencia de Zimbabue

Carlos García Rivero
(18/03/2008)

Globalización de marcas culturales: ¿neocolonialismo cultural o inversión en creatividad?

Cristina Fuentes La Roche
(14/03/2008)

Potenciales focos de conflicto bélico en América del Sur (Introducción)

Carlos Malamud
(05/03/2008)

Pakistán después de las elecciones: grandes retos, expectativas modestas

Antía Mato Bouzas
(05/03/2008)

Materiales de interés

UE - El cambio climático y la seguridad internacional

MI - 28/01/2008

Informe preparado por el Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, y la Comisión Europea que analiza el impacto del cambio climático sobre la seguridad europea. El documento alerta de que el cambio climático incrementará la presión migratoria y los conflictos en los países de tránsito y de acogida de los inmigrantes, también propone una serie de iniciativas para que la UE aumente su capacidad de respuesta y mejore la gobernanza global.

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

IGADI - informe anual del Observatorio de Política China

Igadi y Casa Asia han publicado su informe anual sobre política china 2008 que analiza los principales acontecimientos políticos ocurridos en la República Popular en 2007 - marcado por la celebración del XVII Congreso del Partido Comunista (PCCh)- así como sus protagonistas, datos socioeconómicos y algunas previsiones para 2008, año crucial por la celebración de los Juegos Olímpicos en Pekín.

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

Consejo de la Unión Europea - Conclusiones de la presidencia

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los pasados 13 y 14 de marzo de 2008.

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

XIX Seminario Internacional de Seguridad y Defensa - Kosovo: ¿una victoria pírrica?

Ponencias de los participantes en la primera sesión del XIX Seminario Internacional de Seguridad y Defensa, organizado en junio de 2007 por la Asociación de Periodistas Europeos, dedicado en esta ocasión a "Las intervenciones internacionales y la nueva proliferación nuclear". La mesa, compuesta por Josep Piqué, Jiri Dienstbier, Javier Conde de Saro y el General Juan Martínez-Esparza, fue moderada por Javier Fernández Arribas y abordó el tema de Kosovo.

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

Actividades realizadas en el mes de marzo

Actividades realizadas en marzo

5/03/2008

Desayuno con un grupo de asesores parlamentarios argentinos

Un grupo de asesores parlamentarios argentinos visitó el Instituto para reunirse con investigadores de la casa y otros colaboradores externos.



6/03/2008

Desayuno con Gabriel Murillo

Gabriel Murillo, de la Universidad de los Andes, visitó el Instituto para hablar sobre “Canje humanitario y relaciones colombo-venezolanas”.



31/03/2008

Reunión con Pablo Gerchunoff

El profesor de la Universidad Torcuato di Tella de Buenos Aires, habló sobre “La Argentina de la Presidenta Kirchner”.



Próximas actividades

2/4/2008

Presentación del libro sobre el Tratado de Lisboa

Lugar: 12.30 horas, Congreso de los Diputados (Madrid)

Organización: Real Instituto Elcano

Presentación de esta publicación editada por Marcial Pons y el Real Instituto Elcano que contiene, además del texto consolidado del Tratado, un estudio preliminar a cargo de José Martín y Pérez de Nanclares, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de la Rioja. El acto contará con las intervenciones de Alberto Navarro, Iñigo Méndez de Vigo y Enrique Barón.

8/05/2008

Seminario “Rusia y la Unión Europea”

Lugar: Universidad San Pablo CEU

Organización: Real Instituto Elcano y el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU.

8/4/2008

Presentación del “III Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española: Una perspectiva comparada con Brasil, EE.UU y Alemania”

Lugar: Círculo de Bellas Artes (Madrid)

Organización: Real Instituto Elcano

Con la intervención, entre otros, de Javier Monzón, Presidente de Indra, y de José Viegas Filho, Embajador de Brasil en España.

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.