

India: ¿el final de la edad dorada del crecimiento económico?

La desaceleración reciente del crecimiento puede poner en cuestión el “milagro” económico de la India e incluso su pretensión de convertirse en una superpotencia a medio plazo.

Pablo Bustelo

Un condominio yihadista en el norte de Mali: ¿cómo ha surgido?, ¿se consolidará?

Ansar al Din, bajo la influencia de al-Qaeda en el Magreb Islámico y ambas en coordinación con el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO), ejercen control social sobre Tombuctú, Gao y Kidal y otras poblaciones en la misma zona del Sahel, situación que de consolidarse evolucionaría hacia un foco múltiple de amenaza terrorista para África septentrional y Europa occidental, incluida España.

Fernando Reinares

La atención sanitaria a los inmigrantes irregulares: una comparación europea

Todos los países europeos imponen algún límite temporal o de servicios al acceso a la sanidad pública para los inmigrantes irregulares. En algunos casos el límite temporal es sólo de tres meses y en otros es un cierre permanente.

Carmen González Enríquez

Las nuevas sanciones a Irán: implicaciones energéticas y de seguridad

Desde junio de 2012, EEUU sanciona las transacciones de crudo a través del Banco Central de Irán, y desde julio del mismo año la UE ha dejado de comprar petróleo iraní y prohibido asegurar sus fletes. Las nuevas medidas tienen implicaciones energéticas y de seguridad que elevan el escenario de tensión entre Irán y quienes le sancionan para evitar que se convierta en una potencia nuclear militar.

Gonzalo Escribano y Félix Arteaga

Real Instituto Elcano

Editor:

Real Instituto Elcano

Colaboran en este número:

Pablo Bustelo

Fernando Reinares

Carmen González Enríquez

Gonzalo Escribano

Félix Arteaga

Coordinadora:

Carola García-Calvo



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

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

Real Instituto Elcano

C/ Príncipe de Vergara, 51

28006 Madrid

Teléfono: 91 781 67 70

Fax: 91 426 21 57

info@rielcano.org

www.realinstitutoelcano.org/wps/portal

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

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

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

El Real Instituto Elcano tiene como objetivos prioritarios:

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

Síganos a través de:

• Boletín/Newsletter electrónico:

http://www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs_new.asp

• Suscripción por RSS:

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

• Twitter:

 [seguir @rielcano](#)

• Facebook:

 facebook.com/RealinstitutoElcano

• YouTube:

 <http://www.youtube.com/user/RealInstitutoElcano>

ISSN 1696-3466

Depósito Legal: M.23.689- 2003

India: ¿el final de la edad dorada del crecimiento económico? **4**

Pablo Bustelo

La desaceleración reciente del crecimiento puede poner en cuestión el “milagro” económico de la India e incluso su pretensión de convertirse en una superpotencia a medio plazo.

Un condominio yihadista en el norte de Mali: ¿cómo ha surgido?, ¿se consolidará? **8**

Fernando Reinales

Nada menos que tres organizaciones armadas se encuentran implicadas, pese a las diferencias que tienen entre sí y a su tamaño relativamente reducido, en la formación de un verdadero condominio yihadista en el norte de Mali.

La atención sanitaria a los inmigrantes irregulares: una comparación europea **13**

Carmen González Enríquez

Todos los países europeos imponen algún límite temporal o de servicios al acceso a la sanidad pública para los inmigrantes irregulares. En algunos casos el límite temporal es sólo de tres meses y en otros es un cierre permanente.

Las nuevas sanciones a Irán: implicaciones energéticas y de seguridad **17**

Gonzalo Escribano y Félix Arteaga

Desde junio de 2012, EEUU sanciona las transacciones de crudo a través del Banco Central de Irán, y desde julio del mismo año la UE ha dejado de comprar petróleo iraní y prohibido asegurar sus fletes.

ARI, Documentos de Trabajo, Comentarios Elcano, Noticias Elcano, Especiales y Secciones web, Actividades pasadas **21**

India: ¿el final de la edad dorada del crecimiento económico?

Los datos más recientes de la evolución de la economía india parecen indicar una desaceleración importante y que puede ser duradera. En este análisis se expone, en primer lugar, el alcance de esa desaceleración, que ha llevado a la tasa de crecimiento del PIB del 9,2% al 5,3% en apenas un año.

Pablo Bustelo

Tema

La desaceleración reciente del crecimiento puede poner en cuestión el “milagro” económico de la India e incluso su pretensión de convertirse en una superpotencia a medio plazo.

Resumen

Los datos más recientes de la evolución de la economía india parecen indicar una desaceleración importante y que puede ser duradera. En este análisis se expone, en primer lugar, el alcance de esa desaceleración, que ha llevado a la tasa de crecimiento del PIB del 9,2% al 5,3% en apenas un año. En segundo término, se enumeran las causas principales de esa evolución, destacando especialmente los factores internos (ya que, a diferencia de lo ocurrido en 2008-09, la desaceleración es, sobre todo, endógena). Finalmente, se valoran las perspectivas para 2012-13 y se analiza hasta qué punto la edad dorada del crecimiento indio puede haber llegado a su fin, al menos a corto y medio plazo.

Análisis

Hasta hace bien poco, la evolución y las perspectivas económicas de la India parecían muy prometedoras. El muy alto crecimiento del PIB entre 2003 y 2007 y luego, superada la primera fase de la crisis financiera internacional, en 2010 y 2011 mostraban un país dinámico y con un gran futuro, del que se hacían toda clase de alabanzas. Por ejemplo, en 2010 la tasa de crecimiento del PIB llegó a alcanzar el 10,6%, un porcentaje mayor que el correspondiente a China (10,4%).

El prodigioso aumento de las exportaciones de servicios de tecnologías de la información (STI) y una producción industrial que empezaba a venderse masivamente en el exterior (como, por ejemplo, en el sector del automóvil) eran las causas principales del alto crecimiento en los años mencionados anteriormente. Se hablaba entonces de un gran país emergente y de una superpotencia en ciernes, lo que daba lugar a llamativos eslóganes oficiales, como *India Shining* e *India Everywhere*. Se llegaba incluso a mencionar que la India (y no China) era el país con mejores perspectivas en el mundo, gracias a sus ventajas estructurales, como un adecuado perfil demográfico, un sector privado empresarial muy activo nacional e internacionalmente, unas instituciones democráticas arraigadas y un sistema judicial independiente, además de una buena preparación, gracias al sector de STI, para la sociedad de la información del siglo XXI.

Esos pronósticos, sin embargo, han sido puestos en cuestión por acontecimientos y procesos recientes. Uno de ellos ha sido los grandes apagones eléctricos del 30 y 31 de julio de 2012, que afectaron nada menos que a 360 y 680 millones de personas, respectivamente. La enormidad de la población afectada puso en duda las ambiciones económicas del país y su pretensión de convertirse en una superpotencia. El otro factor –al que se dedicará el grueso de este análisis– es un contexto de apreciable desaceleración del crecimiento del PIB. Si en los años fiscales (AF, de abril a marzo) de 2009-10 y 2010-11, el PIB aumentó el 8,4% en los dos períodos, en el AF de 2011-12 el crecimiento ha sido del 6,5%, la tasa más baja desde 2002-03 y un registro muy inferior a las previsiones del gobierno (9%). Es más, en el cuarto trimestre del AF de 2011-12 (enero-marzo de 2012) el crecimiento del PIB bajó hasta el 5,3%, en comparación con el 9,2% registrado en el cuarto trimestre el año anterior. Esa caída de casi cuatro puntos en sólo un año ha desatado todas las alarmas.

El alcance de la desaceleración

El crecimiento interanual del PIB se ha ido desacelerando rápidamente desde finales del AF10-11, con 9,2% en enero-marzo de 2011, 8,0% en abril-junio, 6,7% en julio-septiembre de 2011, 6,1% en octubre-diciembre y 5,3% en enero-marzo de 2012. Esa caída es muy sustancial, especialmente en tan corto período de tiempo. Las exportaciones de bienes y servicios han crecido menos. Las ventas al exterior de mercancías, que aumentaron el 40,5% en el AF10-11, se incrementaron el 21,3% en el AF11-12 e incluso cayeron (con un -1,7%) en el primer trimestre del AF12-13 (abril-junio de 2012). Las exportaciones netas de servicios, que crecieron un ya escaso 7% en el AF11-12, pasaron a territorio negativo en abril-junio de 2012 (-12%). Descendieron de 17.700 millones en enero-marzo y de 14.000 millones en abril-junio.

Las importaciones de mercancías han mantenido su crecimiento (28,2% en el AF10-11 y 32,4% en el AF11-12), lo que explica el fuerte incremento del déficit comercial y por cuenta corriente. Ese rápido aumento de las importaciones

explica también el mal comportamiento de la producción manufacturera, que creció el 7,6% en el AF10-11 y el 2,5% en el AF11-12. En enero-marzo de 2012 la tasa de variación del sector manufacturero fue negativa (-0,3%).

Otro aspecto destacable es el comportamiento de la inflación. El índice de precios al por mayor (WPI), que había superado el 9% en el AF10-11 y el AF11-12, se ha mantenido elevado en los últimos meses, pesa a la desaceleración del crecimiento del PIB. Así, fue del 10,0% en septiembre de 2011, del 7,2% en enero de 2012 y del 7,4% en abril-junio de este año.

Dos conclusiones parecen imponerse. En primer lugar, la desaceleración del crecimiento del PIB ha sido importante, pese a un aumento de las exportaciones de bienes del 21% y de las de servicios del 7%. Eso contrasta con lo ocurrido en 2009-10, cuando las exportaciones de mercancías disminuyeron (-3,5% en el AF09-10, lo que no impidió que el incremento del PIB fuera del 8,4% y, sobre todo, en 2008-09, con unas tasas respectivas de 12,8% y 6,7%). En otras palabras, el menor crecimiento de las exportaciones no es el factor más importante del frenazo actual. Todo parece indicar que los factores principales son internos y no externos.

En segundo término, otra conclusión es que la desaceleración en el aumento del PIB no ha conllevado un descenso significativo de la inflación (el 7,4% en abril-junio de 2012 y una previsión de al menos el 7% en el AF12-13). Expresado de otra forma, estamos ante un tipo de “estanflación”, por la rigidez a la baja del índice de precios (sticky prices).

Causas principales de la desaceleración

Aunque los factores son muy diversos, cabe hacer una enumeración de los principales:

- Las insuficientes lluvias del monzón (un 19% por debajo de lo normal), lo que ha afectado a la agricultura, que se ha frenado en seco (7,0% en el AF10-11, 2,8% en el AF11-12 y 1,7% en el cuarto trimestre de ese último año).
- La caída de la rupia, que se ha desvalorizado un 20% respecto al dólar entre julio de 2011 y julio de 2012, provocando un aumento del precio de las importaciones, lo que ha alimentado la inflación.
- Un menor crecimiento de la tasa de inversión (7,5% en el AF10-11 y 5,5% en el AF11-12, año en el que la variación llegó a ser negativa en el tercer trimestre). La inversión se ha visto afectada por el fuerte aumento de las importaciones (que han aumentado el coeficiente de importación más de lo que ha crecido el de exportación) y también por el agotamiento de la pauta de desarrollo de años anteriores, basada en la disponibilidad de activos a bajo precio. Es más, la tasa de inversión (formación bruta de capital fijo/PIB) pasó del 32,5% en el último trimestre del AF10-11 al 30,0% en el último trimestre del año siguiente).
- El elevado déficit presupuestario (5,9% del PIB en 2011-12) que dificulta las inversiones en generación de electricidad y en mejora de las infraestructuras de transporte, lo que provoca que se mantengan los cuellos de botella por el lado de la oferta. Las discrepancias en la coalición gobernante impiden, por ejemplo, tomar medidas respecto de los subsidios a los fertilizantes y el gasóleo.
- La parálisis de la política monetaria, ya que el banco central (RBI) no puede bajar los tipos de interés ante la persistencia de la inflación (lo hizo en abril de 2012, por vez primera desde 2009, pero se abstuvo de hacerlo en julio, a la vista del 7,4% de inflación).
- La desaceleración del comercio internacional de bienes y servicios, dada la recesión en la UE y el todavía lento crecimiento de EEUU. El FMI prevé una caída de la tasa de crecimiento del comercio mundial desde el 5,8% en 2011 al 4% en 2012.

El prodigioso aumento de las exportaciones de servicios de tecnologías de la información (STI) y una producción industrial que empezaba a venderse masivamente en el exterior (como, por ejemplo, en el sector del automóvil) eran las causas principales del alto crecimiento entre los años 2003 y 2007 y en 2010 y 2011.

- La crisis de la deuda en la UE, cuyas perspectivas pueden verse empeoradas y que afecta mucho a la India, ya que es su primer mercado de exportación de bienes (18%, frente al 10% de EEUU) y su segundo mayor mercado de exportación de servicios (31%, frente al 60% de EEUU).

- La salida neta de inversión en cartera, que alcanzó 1.700 millones de dólares en abril-junio de 2012.

Perspectivas

Las previsiones para el AF12-13 no son, por el momento, optimistas. El RBI prevé un crecimiento del PIB del 6,5% y una inflación (WPI) del 7%, aunque algunos servicios de estudios y analistas recortan la primera tasa hasta el 6% y no descartan una inflación mayor que el 7%. Recordemos que en el primer trimestre del AF12-13 la tasa de inflación fue del 7,4%. Las razones principales son la insuficiencia de las lluvias del monzón y el previsible aumento de los precios internacionales de las materias primas (por la política monetaria expansiva en los países desarrollados), incluyendo el petróleo, del que la India es muy dependiente. El problema es que con una inflación tan elevada, el RBI está atado de pies y manos y no puede relajar más la política monetaria.

También está previsto que los déficit gemelos (presupuestario y corriente) sigan siendo altos, pese a reducirse algo respecto del AF11-12. El desequilibrio fiscal podría ser, en el AF12-13 del 5,3% del PIB (5,9% en el año anterior). El déficit de la balanza por cuenta corriente podría reducirse algo (3,4% en el AF12-13, frente al 4,2% en el año anterior), en buena parte por la caída de la rupia. En cualquier caso, los principales desequilibrios macroeconómicos seguirán presentes.

Así, se abren dos posibilidades. La primera es una mejora rápida de las inversiones en infraestructuras y una reducción de los cuellos de botella inflacionarios. Para que se produzcan tales cosas el gobierno deberá estimular la inversión privada (el primer ministro y también ministro de Economía hasta el 1 de agosto, Manmohan Singh, ha hablado recientemente de la necesidad de revivir los animal spirits de las empresas privadas), proceder a una importante consolidación fiscal que libere fondos para las infraestructuras y reducir las restricciones a la inversión directa extranjera. Si tales condiciones se cumplen, no cabe descartar una recuperación sostenida no inflacionaria.

Si, por el contrario, persisten la alta inflación, que impide al RBI estimular a la economía mediante rebajas en el tipo de interés, así como alto déficit presupuestario y las divisiones entre las fuerzas políticas de la coalición gobernante (lo que limita mucho el margen de actuación de la política fiscal), en un contexto de inversión privada en proceso de retraimiento, es posible un crecimiento menor al potencial durante varios años (esto es, el 6% en lugar del 9%).

Así las cosas, no cabe descartar que los principales inconvenientes de la India empiezan a superar a sus ventajas. Hasta ahora, los analistas consideraban este proceso poco probable. Pero a la vista de los datos más recientes, las posibilidades de ese escenario han aumentado.

Entre los inconvenientes de la India se han mencionado habitualmente los siguientes: (1) graves desequilibrios macroeconómicos (en 2011-12, un déficit corriente del 4%, déficit presupuestario del 6%, déficit comercial del 10%, inflación del 7%, etc.); (2) progreso social limitado, sobre todo en comparación con China –por ejemplo, la tasa de alfabetización de adultos es del 63% y apenas supera el 50% entre las mujeres, la pobreza extrema afecta al 41% de la población (con ingresos diarios inferiores a 1,25 dólares)– y nada menos que al 75% si el umbral es de 2 dólares–; (3) escasa generación de empleo, por la prioridad dada al sector de STI y la todavía relativamente escasa exportación industrial; (4) problemas graves de seguridad energética, ya que se prevé que el país importe en 2030 el 90% del petróleo que necesitará; (5) unas infraestructuras subdesarrolladas, sobre todo en comparación con China; y (6) una todavía escasa integración en la economía mundial, salvo en el sector servicios y algunos segmentos de la industria manufacturera, como los automóviles.

Frente a esos aspectos negativos, se mencionaban a la vez las siguientes ventajas: (1) una “ventana de oportunidad” demográfica hasta 2035, pues la población en edad de trabajar seguirá aumentando, en valor absoluto, hasta entonces, y la tasa de dependencia seguirá cayendo; (2) un sector privado empresarial muy dinámico e internacionalizado; (3) una economía particularmente bien dispuesta para la sociedad del conocimiento, gracias al desarrollo de los STI; (4) una eficiencia energética relativamente alta, sobre todo en comparación con China; (5) la unidad política en un contexto de alta diversidad étnica o religiosa; y (6) unas instituciones democráticas arraigadas y un sistema judicial independiente (aunque lento).

Con la desaceleración actual, parecen haberse magnificado los inconvenientes y minimizado las ventajas. Por ejemplo, el dividendo demográfico sólo será aprovechado si se crean suficientes puestos de trabajo, para lo cual es imprescindible aumentar el peso de la industria exportadora; las empresas privadas están aumentando mucho las inversiones en el extranjero (de 7.800 millones de dólares en 2006 a 16.800 millones en 2011), a veces a expensas de la inversión interior; los problemas energéticos se multiplican y son, en ocasiones, muy graves, como en los apagones masivos de finales de julio de 2012; el extraordinario dinamismo de los STI no crea apenas empleo; los desequilibrios macroeconómicos parecen cada vez más estructurales y menos coyunturales; y la lucha contra la pobreza y el analfabetismo no es lo suficientemente intensa. Si estos aspectos, entre muchos otros que se podrían citar, no desaparecen a corto y medio plazo, seguramente se vendrá abajo la pretensión de la India de convertirse en la tercera economía mundial en 2025 y en la segunda (o incluso primera) en 2050.

En suma, lo que la desaceleración en curso ha puesto de relieve es que la estrategia de otorgar prioridad a los STI sin un desarrollo simultáneo de la producción industrial y de las infraestructuras puede estar agotándose. Seguramente, el modelo de desarrollo de la India, basado en el fomento temprano de las exportaciones de servicios, no es apropiado para un país tan poblado y tan joven. Baste comparar esa

senda con la de China, en donde el fomento inicial de la industria exportadora se vio acompañado enseguida por masivas inversiones en infraestructuras (energía, transporte y comunicaciones), al tiempo que el desarrollo del sector servicios se dejaba para después.

Conclusión

La economía de la India se está desacelerando de forma notable, al pasar el crecimiento interanual del PIB del 9,2% en el cuarto trimestre del AF10-11 al 5,3% en el cuarto trimestre del AF11-12 (enero-marzo de 2012), como consecuencia, principalmente, del menor crecimiento de la inversión y de las exportaciones de mercancías y servicios. Las previsiones para el conjunto del AF en curso se sitúan por el momento en torno al 6% (6,5% en el AF11-12). Además, pese al menor incremento del nivel de actividad, persiste una alta inflación (7,4% en abril-junio de 2012), con una previsión del 7% o 7,5% a lo largo de todo el AF.

La política monetaria no puede hacer nada, dado ese nivel de crecimiento de los precios. En cuanto a la política fiscal, está casi paralizada, a la vista del alto déficit presupuestario (5,9% en el AF11-12 y una previsión del 5,1% en el AF12-13) y de las disensiones en la coalición gobernante sobre las medidas a tomar, especialmente a lo relativo a la reducción de subsidios a fertilizantes y gasóleo y a la política respecto de la inversión extranjera directa.

Para empeorar el panorama, el déficit de la balanza por cuenta corriente es alto (en torno al 4% del PIB), pese a la caída del valor de la rupia, que se ha reducido en una quinta parte a lo largo del último año. Tal cosa pone de manifiesto un grave problema de competitividad internacional.

Así las cosas, se están revalorizando los inconvenientes del país (infraestructuras subdesarrolladas, escasa generación de empleo, desequilibrios macroeconómicos cada vez más estructurales, etc.), al tiempo que pierden importancia sus ventajas (ventana demográfica, talento empresarial, democracia, etc.).

En definitiva, la cuestión que se empieza a debatir es si la estrategia de crecimiento basada en la exportación de STI (sin desarrollar simultáneamente la industria y las infraestructuras) está alcanzando o no sus límites. Quizá lo que ocurre es que la India, durante los últimos 10 años, se ha basado demasiado pronto en los servicios. Otros países, al este de la India, empezaron por la industria, al tiempo que invertían en infraestructuras de energía, transporte y comunicaciones, para dejar en último lugar los servicios. A la vista de las dificultades actuales de la India, es muy posible que su estrategia de desarrollo hasta ahora sólo haya tenido buenos resultados a corto y medio plazo.

Pablo Bustelo

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

El menor crecimiento de las exportaciones no es el factor más importante del frenazo actual. Todo parece indicar que los factores principales son internos y no externos.

La economía de la India se está desacelerando de forma notable como consecuencia, principalmente, del menor crecimiento de la inversión y de las exportaciones de mercancías y servicios.

Un condominio yihadista en el norte de Mali: ¿cómo ha surgido?, ¿se consolidará?

Nada menos que tres organizaciones armadas se encuentran implicadas, pese a las diferencias que tienen entre sí y a su tamaño relativamente reducido, en la formación de un verdadero condominio yihadista en el norte de Mali.

Fernando Reinares

Tema

Ansar al Din, bajo la influencia de al-Qaeda en el Magreb Islámico y ambas en coordinación con el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO), ejercen control social sobre Tombuctú, Gao y Kidal y otras poblaciones en la misma zona del Sahel, situación que de consolidarse evolucionaría hacia un foco múltiple de amenaza terrorista para África septentrional y Europa occidental, incluida España.

Resumen

Nada menos que tres organizaciones armadas se encuentran implicadas, pese a las diferencias que tienen entre sí y a su tamaño relativamente reducido, en la formación de un verdadero condominio yihadista en el norte de Mali. Se trata de al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), Ansar al Din (AD) y el Movimiento por la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO). Tanto la desintegración del régimen de Muamar el Gadafi en Libia como el reciente golpe de Estado militar en Mali proporcionaron a los yihadistas la oportunidad que, facilitada asimismo por los errores en la estrategia del Movimiento Nacional de Liberación de Azawad, les ha permitido someter a la población de Tombuctú, Gao, Kidal y otras localidades de la zona. Aunque semejante condominio yihadista afronta importantes dificultades socioculturales para su consolidación en un entorno de gran precariedad económica, las soluciones negociadas son improbables y una intervención militar no estaría exenta de resultados impredecibles, incluido el de producir un nuevo efecto de llamada internacional a la yihad. Pero cuanto más se prolongue la situación actual, será menos reversible y más graves las implicaciones que para África septentrional y Europa occidental tendría ese territorio del Sahel como renovado foco múltiple de amenaza terrorista.

Análisis

Una joven pareja fue públicamente azotada el 18 de junio en Tombuctú, donde él y ella residían juntos. Un *cadi* o juez tradicional los había condenado a recibir 100 latigazos por tener un hijo en común sin estar casados. Menos de dos semanas después se inició una campaña sistemática de demolición de mausoleos en la también llamada Ciudad de los 333 Santos, donde desde abril habían sido destruidos diversos monumentos y símbolos muy apreciados por sus habitantes, en su gran mayoría musulmanes. No en vano, esas construcciones y obras formaban parte de un conjunto arquitectónico considerado por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad desde 1988. Ese mismo mes de junio se supo que varios miles de niños han abandonado, a instancias de sus padres, escuelas sitas en las propia Tombuctú y en Gao, debido a la aplicación forzosa de un plan de adoctrinamiento extraño al programa educativo hasta hace poco existente, que impide a los maestros enseñar filosofía o biología y separa a los alumnos según el sexo.

En esas dos ciudades situadas junto al río Níger, al igual que en Kidal, algo más al noroeste, actúa ya una suerte de policía religiosa que incomoda cuando no detiene a residentes acusados de no respetar la ley islámica. En la localidad de Bourem se abrieron tres prisiones con este fin: una para hombres adultos, otra para mujeres asimismo adultas y una tercera para niños. Los lugares de culto de las comunidades cristianas en la zona han sido derribados. Entre tanto, los habitantes del norte de Mali sufren variadas formas de extorsión económica apelando a dicha religión. El 22 de junio, un portavoz de los que allí están extendiendo estas prácticas declaró al servicio de noticias y análisis de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, respecto a todos esos y otros muchos acontecimientos similares, que “la sharía tiene que ser impuesta tanto si quiere la gente como si no. No estamos pidiendo la opinión de nadie. No somos demócratas. Somos siervos de Alá, que demanda sharía”. Pero, ¿en nombre de quiénes habla?, ¿quiénes están introduciendo coactivamente, en aquella zona del Sahel, usos y patrones de conducta ajenos al modo tradicional en que sus habitantes entienden el orden social o el hecho religioso?

Un condominio yihadista en Azawad

Se trata de individuos que, como el referido portavoz, pertenecen sobre todo a Ansar al Din (AD), una organización de la que existe constancia a primeros de 2012, por lo que cabe pensar que se articuló como tal en la segunda mitad de 2011. Está compuesta principal pero no exclusivamente por miembros de etnia tuareg y origen maliense, según distintas fuentes entre 500 y 1.000 a inicios de aquel año, radicalizados en la doctrina del salafismo yihadista a la cual se encuentran adheridos sus promotores –en particular su líder fundacional, Iyad Ag Ghali, antiguo dirigente de movimientos tuareg rebeldes sin orientación islamista– a partir de influencias y conexiones surasiáticas a la vez que

magrebíes. Por una parte, de predicadores paquistaníes adheridos a la corriente Tabligh, presentes en el norte de Mali desde al menos el final de la década de los 90. Por otra, de la propaganda diseminada más recientemente por la extensión norteafricana de al-Qaeda. En Mali los tuareg son aproximadamente medio millón de personas, lo que equivale a algo menos del 4% de la población total del país, pero suponen gran parte del total de la población tuareg en la región.

AD no es pues solo una entidad salafista, sino que ha derivado abiertamente hacia el yihadismo y se encuentra estrechamente relacionada con la aludida extensión territorial de al-Qaeda, es decir, al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), como quedó de manifiesto en abril, cuando ambas intervinieron en la toma de Tombuctú. Una declaración de su portavoz, Sanda Ould Bouamama, fechada en esa misma ciudad el 7 de junio y publicada en el foro Ansar al Mujahideen, se inicia con una frase que deja poco lugar a dudas: “para Ansar al Din la yihad es el medio de establecer la religión”. Y añade: “Ansar al Din busca unificar a todos los hijos de la umma islámica, árabes y no árabes, negros y blancos, especialmente sobre la tierra de Azawad”. En un mensaje grabado en vídeo y emitido a inicios de julio a través de otro conocido foro yihadista y recogido en *jihadology.net*, su líder, Iyad Ag Ghali – que, por cierto, en 2007 asumió un puesto diplomático en el consulado maliense de Yeda, Arabia Saudí, para el que fue designado por el gobierno de Bamako, aunque ya entonces mantenía fuertes vínculos con fundamentalistas islámicos–, posa frente a la bandera del Estado Islámico de Irak, constituido por al-Qaeda en Mesopotamia, cuyo estandarte se ha convertido desde el pasado año en el emblema de referencia para todos los yihadistas norteafricanos.

El norte de Mali es además parte de la demarcación geográfica, bastante más amplia, en que se desenvuelve desde hace años la propia AQMI. Formada como tal en septiembre de 2006, tras un acuerdo de fusión al que llegaron los dirigentes de al-Qaeda asentados en las zonas tribales al noroeste de Pakistán y el directorio del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) que, pese a su origen argelino, había para entonces transnacionalizado en buena medida sus actividades operativas y de proselitismo, incluso al norte de Mali desde 2003. Fue en enero de 2007 cuando adoptó su actual denominación y a partir de entonces puso de manifiesto una serie de alteraciones significativas en las modalidades y los procedimientos de sus actuaciones como organización terrorista, entre las que destaca la introducción de los atentados suicidas. Además de su base tradicional dentro de Argelia, cuenta con presencia activa en otros países de la región y con una productora propia de propaganda, denominada al-Andalus.

Tanto las crecientes dificultades para actuar en el interior de Argelia –no en vano la frecuencia e intensidad de sus atentados suicidas se había reducido extraordinariamente entre 2007 y 2010– como la decisión de extenderse a otros países hizo que los líderes de AQMI optaran por descentralizar la organización y establecer una zona operativa hacia el sur, hacia Mali, beneficiándose para ello de la naturaleza desértica del terreno, de la porosidad de las fronteras interestatales y de la falta de una respuesta efectiva por parte de las autoridades malienses. Allí han venido disponiendo de infraestructuras móviles para el entrenamiento de militantes propios o de yihadistas de origen magrebí no encuadrados. Así, en el espacio occidental de la franja saheliana es donde, a lo largo del último quinquenio, desarrollan sus actividades los integrantes de algunas katibat o unidades operativas de AQMI, en especial las que están al mando de Abu Zeid y Mokhtar Belmokhtar, a menudo distanciadas entre sí en el pasado y relacionadas de distinto modo con el máximo dirigente de la organización, al igual que los integrados en otras células de la misma.

En los últimos meses, Abu Zeid ha sido visto en Tombuctú junto a Oumar Ould Hamaha, adjunto de Mokhtar Belmokhtar. Este último confirmó igualmente, mediante un comunicado emitido el 30 de junio, la presencia de AQMI en Gao. Dos días antes, Abu Zeid se había reunido en Tombuctú con

Ansar al Din (AD) no es pues solo una entidad salafista, sino que ha derivado abiertamente hacia el yihadismo y se encuentra estrechamente relacionada con la aludida extensión territorial de al-Qaeda, es decir, al-Qaeda en el Magreb Islámico

Iyad Ag Ghali, el líder de AD, quien se habría desplazado al encuentro desde su localidad, Kidal, donde asimismo se constataba la implantación de miembros de AQMI. No era el primer encuentro entre líderes territoriales de AQMI e Iyad Ag Ghali, de los que hay constancia desde al menos mediados de abril. En cualquier caso, es manifiesta la influencia inmediata y directa que sobre AD ejerce AQMI. El emir o máximo dirigente de esta última, Abdelmalek Droukdel, emitió un comunicado público, cuya grabación en audio fue difundida por Sahara Media el 21 de mayo, en el cual divulgaba consejos prácticos que AD debía seguir, una vez adquirido el control sobre importantes áreas del norte de Mali, para imponer de manera progresiva su interpretación fundamentalista de la sharía. Es muy revelador que, en ese mismo comunicado, el líder de AQMI deja claro que a esta organización corresponde “cualquier actividad relacionada con la yihad internacional”, es decir que estipula su papel como gestor de las relaciones entre los yihadistas activos en el norte de Mali y otras entidades inmersas en la urdimbre del yihadismo global.

Es muy verosímil que esta relación haya supuesto apoyo económico, dadas las cuantiosas sumas de dinero que AQMI ha acumulado en los últimos años gracias al rescate de occidentales secuestrados en su ámbito de influencia y al peaje impuesto a narcotraficantes que lo atraviesan, lo que le permite contribuir a financiar otras entidades del yihadismo global. Aunque los yihadistas activos en el norte de Mali están extorsionando a la población y han introducido tasas como –según comunicación personal con Juan José Tarrés, responsable de logística de Acción contra el Hambre en esa zona– por ejemplo, un peaje de 50.000 francos a los vehículos con cargamentos remitidos por organizaciones humanitarias que quieran adentrarse en aquel territorio. Además, el líder de AD venía obteniendo importantes comisiones por su intervención en tratativas para la liberación de rehenes europeos secuestrados por AQMI. En el norte de Mali, alguna fuente de relevancia, como Sadou Diallo, un político local independiente que fue elegido alcalde de Gao en las elecciones de 2009, sostiene que Catar está proporcionando ayuda económica a los islamistas radicales que imponen coactivamente sus designios en ese territorio.

Pero, además de AQMI y AD, en el condominio yihadista del norte de Mali se encuentra el denominado Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO), una escisión de la propia AQMI que en la actualidad estaría compuesta por entre 300 y 500 integrantes aproximadamente, a cuyo concurso se atribuye la toma de Gao por militantes yihadistas hacia finales de marzo o inicios de abril de 2012 y el control efectivo de dicha localidad desde finales de junio. El MUYAO surgió tras una ruptura motivada inicialmente por rivalidades entre dirigentes locales de la extensión norteafricana de al-Qaeda y el núcleo central de liderazgo, aunque pudo haber sido facilitada desde fuera de la organización, así como por la intención de extender su concepción belicosa de la yihad al oeste del Continente. Ambas organizaciones continúan compartiendo una misma ideología y mantienen un acuerdo para coordinar sus actividades, de modo que el MUYAO está

actuando en la práctica como una entidad autónoma pero más bien subsidiaria de AQMI.

El MUYAO es la organización a que se atribuye precisamente el secuestro de dos cooperantes españoles ocurrido en Tinduf en octubre de 2011. Su último atentado hasta la fecha, mediante un terrorista suicida, se produjo en la localidad argelina de Ouargla el pasado 29 de junio. Existe igualmente la fundada sospecha de que en el norte de Mali hay individuos relacionados con la organización Boko Haram, conocida por sus numerosos atentados, algunos de ellos suicidas, contra blancos cristianos y gubernamentales en Nigeria. Asimismo, hay razones para pensar que miembros de dicha secta terrorista intentaron preparar y ejecutar atentados en Bamako a finales de mayo o inicios de junio, coincidiendo con el curso de los acontecimientos en Tombuctú, Kidal y Gao. Nada de ello es inverosímil, teniendo en cuenta las ya conocidas conexiones entre AQMI y Boko Haram.

¿Cómo ha surgido? ¿Se consolidará?

Explicar la formación de un condominio yihadista en el norte de Mali obliga a tomar en consideración las precondiciones y los precipitantes que han facilitado la acción colectiva de los yihadistas cuya presencia organizada en la zona es anterior a la estructura de oportunidades propiciada por la incidencia combinada de aquellos factores. Más allá de la orografía de aquel territorio, de los muy bajos niveles de desarrollo humano que caracterizan a su realidad socioeconómica –incluso inferiores a los del conjunto del país– y de la débil autoridad estatal que existía sobre el mismo, el ulterior deterioro y la disolución de esta última destacan entre las precondiciones que han favorecido el surgimiento de un condominio yihadista. Ello se ha debido, en primer lugar, a los efectos de la guerra civil desatada en Libia en 2011. La desintegración del régimen de Muamar el Gadafi tuvo, entre otras consecuencias desestabilizadoras para la región, dos especialmente relevantes para lo ocurrido en el norte de Mali.

Por una parte, el limitado control de las fronteras sur y suroeste de Libia, indeterminadas y franqueables en la práctica como otras de la franja saheliana establecidas durante el período de la descolonización, se agravó, haciendo aún más fácil el tránsito para traficantes de las armas procedentes del saqueo de los arsenales libios y para elementos terroristas, en particular relacionados con AQMI, que han accedido a una porción de esas armas, misiles incluidos. Por otra parte, algunos miles de oficiales y soldados de la dictadura libia con origen tuareg, que mantenían hacia Gadafi una lealtad basada en la conveniencia de los mercenarios, optaron tras su derrocamiento por incorporarse y renovar, con la experticia profesional y los medios a su disposición, a la recurrente rebelión tuareg, cuya última expresión data de 2009. Aprovechando el caos, se trasladaron al norte de Mali a través de Argelia y Níger, cuyas respectivas fuerzas de seguridad interceptaron convoyes en los que transportaban importantes cantidades de material bélico procedente de los expoliados arsenales libios. Al ubicarse en el norte de

Mali, donde la presión militar era mucho menor que en esos otros dos países, se movilizaron en el marco de un heterogéneo Movimiento Nacional de Liberación de Azawad (MLNA) de naturaleza secular, configurado hacia el verano de 2011, promoviendo así una agenda secesionista e incrementando la inestabilidad en la zona con la ofensiva que lanzaron en enero de 2012.

En segundo lugar, la situación en dicho territorio se deterioró todavía más cuando, ante los avances del MLNA y la incapacidad de las mal dotadas Fuerzas Armadas malienses para contenerlos, un golpe de Estado militar, el 22 de marzo, puso fin al deficitario régimen democrático en Mali, apartó del poder al presidente Amadou Toumani Touré y empeoró el estado de cosas en beneficio de los insurgentes separatistas. Los dirigentes del MLNA, es probable que sobrevalorando las capacidades del movimiento, declararon el 6 de abril la independencia de Azawad, sin reconocimientos internacionales. En la estrategia que adoptaron está, sin embargo, el precipitante que a la postre permitió un condominio yihadista en el norte de Mali. Convencidos de que beneficiaría su propósito secesionista, se aliaron con AD, desde enero en coordinación con AQMI y el MUYAO, en lugar de disputar a las tres el control de aquella zona, como parecían apuntar sus proclamas previas. Dicha alianza, que suscitó mucha inquietud en los países determinados a combatir el terrorismo global dentro y fuera de la región, culminó en un acuerdo para establecer un Estado independiente, con la sharía como fuente de la ley, suscrito en Gao el 26 de mayo.

Debido a la reacción contraria que ese documento suscitó entre líderes y miembros del MLNA fuera de la zona, así como entre la propia población que simpatizaba con los rebeldes secesionistas, estos declararon nulo dicho acuerdo pocos días después. Pero había sido el abrazo del oso. AD reiteró el 8 de junio su objetivo de implantar la sharía, de un modo estricto, en el norte de Mali, sobre buena parte de cuyo territorio la había proclamado en la práctica a inicios de abril. Un objetivo que ambicionaban también AQMI y MUYAO. En definitiva, fue AQMI la que impuso su designio y algo más, pues se estima que, entre enero y abril de 2012, los actos de violencia contra civiles en el norte de Mali llevados a cabo por esa extensión territorial de al-Qaeda duplicaron con creces a los de Ansar al Din y el MUYAO juntos, tal y como revela la contabilidad publicada en el *Conflict Trends* nº 2 del *Armed Conflict Location and Event Dataset*, aparecido en mayo de 2012. Después de romperse el acuerdo de Gao empezaron a registrarse violentos enfrentamientos entre independentistas tuareg y yihadistas, que han forzado a los primeros a retirarse de sus posiciones y afianzado el control que los segundos ejercen en el norte de Mali.

¿Se consolidará el condominio yihadista surgido en el norte de Mali? Hay circunstancias que dificultan esa consolidación. En principio, las bases de apoyo popular con que cuentan los yihadistas en Tombuctú, Kidal, Gao y otras localidades de la zona son limitadas, aunque recientemente se hayan observado expresiones de respaldo a los islamistas radicales en algunos segmentos de la población de esas tres ciudades, acaso debidas a incentivos económicos ofrecidos selectivamente a cambio del reclutamiento, a que afloran las iniciativas de conexión con las poblaciones locales que AQMI empezó a poner en práctica hace ya años y a que perciben la opción multiétnica de AD como preferible a la del MLNA. Pero su conducta, al igual que la de AD y el MUYAO, ha provocado revulsión en sectores más amplios de la población. Desde el mes de abril se han producido graves encontronazos entre militantes de AD y manifestantes locales que protestan por la imposición de pautas religiosas de conducta que no se adecuan al modo abierto y tolerante en que la población del norte de Mali entiende tradicionalmente el islam.

Incluso las principales autoridades religiosas locales han hecho pública su oposición a la implantación de la sharía que pretenden AQMI, AD y el MUYAO, así como al llamamiento a la yihad en el norte de Mali hecho por Iyad Ag Ghaly. Así se lo hicieron saber a este último cerca de un centenar de clérigos

Explicar la formación de un condominio yihadista en el norte de Mali obliga a tomar en consideración las precondiciones y los precipitantes que han facilitado la acción colectiva de los yihadistas.

musulmanes reunidos entre el 18 y el 20 de junio en Kidal. Tres días después, un portavoz de AD calificó a estos clérigos de “parásitos” y comentó sobre su posicionamiento: “no nos preocupa”. Más aún, el líder de AD, Iyad ag Ghali, afirmó el 16 de junio que “cualquiera que no luche bajo nuestro estandarte es nuestro enemigo y será combatido. Quien esté por un Estado secular será nuestro enemigo y combatido por todos los medios”. Así, los yihadistas han reprimido aquellas expresiones de descontento, llegando a abrir fuego contra manifestantes en la calle. Mokhtar Belmokhtar, uno de los notorios líderes de AQMI en la zona, emitió el 30 de junio un comunicado, mediante la Agence Nouakchott d’Information (ANI), en el que justificaba el uso de la fuerza por parte de Ansar al Din y de sus propios subordinados. Pese a la impopularidad de los yihadistas, a medida que pasa el tiempo y crece el coste del disenso, la espiral del miedo inherente a cualquier estrategia terrorista de control social hará más mella entre la población.

De aquí que la debacle del MLNA –cuyos líderes parecen divididos sobre si renunciar o no a sus aspiraciones secesionistas–, la impotencia de los habitantes del norte de Mali que no desean vivir bajo un condominio yihadista –lo que permite en buena medida entender por qué, de acuerdo con la estimación hecha por Amnistía Internacional en mayo, cerca de 320.000 personas han abandonado la zona desde inicios de año, incluyendo las desplazadas dentro del propio país y las refugiadas en los limítrofes, agravando la crisis humanitaria derivada de la sequía y la hambruna que afectan a millones de malienses–, a menos que se movilicen milicias locales de distintas colectividades étnicas capaces de oponerse a los islamistas radicales, el desdibujado comportamiento de las autoridades malienses de transición y la escasa ductilidad a negociar mostrada en otros escenarios de conflicto armado por actores colectivos relacionados entre sí y semejantes a los que cooperan en el control de Azawad, dificulten imaginar una solución como la pretendida por Blaise Compaoré, el presidente de Burkina Faso. Una solución que revierta el estado de cosas, ponga fin al control social que ejercen actualmente los yihadistas y permita a Bamako recuperar la soberanía territorial sobre el norte de Mali sin algún tipo de intervención militar.

Aún así, sería una intervención de extraordinaria complejidad y de resultados altamente impredecibles, cuyo eventual fracaso supondría un éxito yihadista de repercusión global. Además, no podría esperarse únicamente de las Fuerzas Armadas malienses, cuyo regimiento de élite fue desmantelado por los golpistas tras no alinearse con ellos. Debería implicar tanto a la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) como la Unión Africana (UA), además de contar, preferiblemente, con la aprobación de Naciones Unidas. La presencia de soldados occidentales sobre el terreno sería desaconsejable aunque la provisión de inteligencia, en especial mediante vigilancia aérea, podría resultar decisiva. Cualquier iniciativa adoptada requeriría del parecer de las autoridades de Argelia, en apariencia renuentes y relativamente satisfechas hasta ahora con haber debilitado las capacidades de AQMI para actuar a partir de la Kabyliya y con que haya sido confinada en

buena medida fuera de las fronteras de su propio país –para disgusto de las de Mali–, pero afrontado serios desafíos internos a su estabilidad política. Al margen de la región, otros países, especialmente Francia y EEUU, tienen razones para pronunciarse sobre el tema con argumentos a seguir muy atentamente.

Conclusión

En modo alguno va a ser fácil que las autoridades interinas de Bamako recuperen su soberanía sobre el norte de Mali, pese a que los yihadistas se encuentran en un entorno sociocultural que en principio no les resultaba permisivo y ante el desafío, para el que es posible no estén adecuadamente preparados, de administrar ese vasto espacio público de condiciones económicas tan sumamente precarias como las que existen en la zona. Un arreglo negociado parece, tal y como están las cosas, muy poco probable. Una intervención militar podría, si se lleva a cabo de manera deficiente, tener repercusiones nacionales, regionales y globales que beneficien a los actores colectivos implicados en el condominio yihadista de Azawad. Un efecto de llamada internacional a la yihad, semejante a los ocurridos en Afganistán, Irak, Somalia o más recientemente Siria, complicaría mucho el escenario de conflicto. Además, AQMI ya ha amenazado, mediante el ya aludido mensaje difundido el 30 de junio, a cualesquiera países colaboren en una intervención militar de esas características. El día anterior, 29 de junio, había hecho lo mismo su organización afilada, el MUYAO. Ello eleva el riesgo de que esas organizaciones perpetren atentados en el territorio de los países que se adhieran a una eventual coalición o le proporcionen asistencia.

Sin embargo, cuanto más se prolongue en el tiempo la situación actual menos reversible será. Con la posibilidad de que el norte de Mali se transforme en foco de una actividad terrorista que se proyecte como factor de inestabilidad no sólo hacia el sur del mismo país sino hacia otros de la región y, en previsible conexión con Boko Haram e incluso con al-Shabab, aunque esta última no atravesase por su mejor momento en Somalia, más allá de ese entorno inmediato. No debe ser ignorado que los yihadistas se han hecho con una cantidad muy notable de lanzagranadas y lanzamisiles portátiles, entre otras armas y explosivos procedentes del saqueo de arsenales libios. La eventual consolidación de un condominio yihadista en el que confluyan tres o cuatro entidades con variable pero común trayectoria terrorista contra blancos occidentales en general y europeos en particular supone un riesgo ineludible para algunos países de la UE. Incluyendo a España, no sólo por su proximidad geográfica, sino porque tanto AQMI desde su constitución, como más recientemente MUYAO e incluso AD, en este último caso el pasado mes de mayo, han dado muestras de considerar a nuestros ciudadanos e intereses blanco de su violencia terrorista.

Fernando Reinares

*Investigador principal de Terrorismo Internacional,
Real Instituto Elcano*

Tema

Todos los países europeos imponen algún límite temporal o de servicios al acceso a la sanidad pública para los inmigrantes irregulares. En algunos casos el límite temporal es sólo de tres meses y en otros es un cierre permanente.

Resumen

La denegación del acceso a la sanidad pública a los inmigrantes irregulares en Europa persigue dos objetivos: combatir la presencia de esa inmigración y ahorrar costes al sistema sanitario. En cualquier caso, todos los Estados ofrecen atención hospitalaria a los inmigrantes irregulares en caso de urgencia médica, aunque la definición de “urgencia” no siempre es coincidente entre los diferentes Estados y en varios de ellos se espera que el inmigrante pague por esa atención.

La defensa de la salud pública de la población general choca con las normas diseñadas para evitar la inmigración irregular y la primera preocupación ha vencido en la mayor parte de los casos cuando se trata de la prevención y el cuidado de enfermedades contagiosas peligrosas, como el SIDA o la tuberculosis, que reciben un tratamiento específico. Los niños están generalmente excluidos de la norma que afecta a los adultos y reciben en la mayoría de los países atención médica gratuita de todo tipo.

La falta de atención estatal es compensada a menudo por los servicios ofrecidos por las Iglesias católica y protestantes y por otras ONG, que cumplen en muchos países un papel esencial en el cuidado a los inmigrantes irregulares.

Análisis

La atención médica a los inmigrantes irregulares ha sido objeto de debate en la mayoría de los países europeos, en una discusión en la que se enfrentan, por una parte, los argumentos del coste para los servicios sanitarios y el control de la inmigración irregular, contra, por otra parte, los referidos a los derechos de las personas y la protección de la salud pública. Como resultado de estos debates, los Estados europeos han adoptado diferentes políticas en relación con la atención sanitaria a los inmigrantes irregulares y algunos han modificado sus posiciones en las últimas décadas, bien hacia una mayor apertura o bien, al contrario, hacia un cierre de los servicios médicos públicos a los inmigrantes irregulares. En España, desde la aprobación de la Ley de Extranjería del año 2000, los inmigrantes irregulares han tenido acceso a todo tipo de atención sanitaria en las mismas condiciones que los regulares o que los nacionales, con la única condición de su empadronamiento previo, pero en abril de este año el Ministerio de Sanidad anunció una modificación de las normas para restringir ese acceso.

Dentro de la UE la atención médica es competencia de los Estados y no existe una normativa común que defina los derechos de los inmigrantes irregulares respecto a los servicios médicos. En este contexto, son varios los elementos que influyen en la decisión que toman los Estados:

La atención sanitaria a los inmigrantes irregulares: una comparación europea

La denegación del acceso a la sanidad pública a los inmigrantes irregulares en Europa persigue dos objetivos: combatir la presencia de esa inmigración y ahorrar costes al sistema sanitario.

Carmen González Enríquez

- El peso y la composición de la inmigración irregular
- La regulación del acceso a la sanidad para el conjunto de la población
- La distribución de competencias entre gobiernos centrales y regionales
- La disponibilidad de medios
- El peso de las ONG y las Iglesias en el debate
- La existencia de turismo o migración sanitarios

A continuación se presentan brevemente las normas y prácticas de varios países europeos importantes por su tamaño y por el de su población inmigrante, para señalar en las conclusiones algunos rasgos compartidos. La información recogida proviene de la organización PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants) y de la asociación Médicos del Mundo.

Alemania

A los inmigrantes irregulares se les aplica la misma norma que a los peticionarios de asilo con menos de 48 meses de estancia en el país, lo que implica que sólo tienen acceso gratuito a la sanidad en caso de urgencia, maternidad o SIDA. Para acceder a los servicios médicos el inmigrante debe acudir en primer lugar a los servicios sociales. Pero estos servicios, como todos los empleados públicos, salvo los médicos, tienen la obligación de denunciar la presencia de un inmigrante irregular. La alternativa para el inmigrante es acudir directamente a las urgencias hospitalarias o bien a alguna de las ONG e iniciativas religiosas que ofrecen atención sanitaria gratuita.

Aunque los médicos no están incluidos en la obligación de denunciar a los inmigrantes irregulares, lo hacen indirectamente al solicitar al seguro público que les reembolse el importe de la atención prestada.

Para obtener asistencia médica diferente a la de emergencia, el inmigrante irregular debe conseguir un documento (Duldung) que frena provisionalmente su expulsión y que se concede sólo en casos especiales (por

ejemplo, cuando el inmigrante sufre una enfermedad que le impide viajar o cuando la embajada de su país de origen no ofrece los documentos necesarios).

Francia

Los inmigrantes irregulares que lleven más de tres meses en el país y se encuentren por debajo de cierto nivel de ingresos (598 euros mensuales por persona en 2007) pueden acceder a todos los servicios médicos públicos de forma gratuita. Francia ha creado un sistema administrativo específico para atender a este grupo: Aide Médicale de l'Etat –AME–. Los irregulares con menos tiempo de estancia sólo pueden acceder a los servicios de urgencias y a los análisis y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual, SIDA o tuberculosis. Los niños tienen derecho a la atención sanitaria completa desde el primer momento.

Aunque aparentemente el sistema es muy abierto, según la organización Médicos del Mundo solo el 11% de los que tienen derecho al AME lo consiguen, bien porque no lo piden, bien porque las prácticas administrativas son crecientemente restrictivas. La atención a los irregulares se gestiona a través de las PASS hospitalarias (Permanences d'Accès aux Soins de Santé), pero hay una gran diferencia entre los hospitales respecto a la existencia y funciones de este servicio.

Italia

Desde 1998 los inmigrantes irregulares tienen acceso a varios tipos de cuidados médicos públicos, de forma gratuita o pagando una pequeña tasa: atención urgente y “esencial”, cuidados preventivos y cuidados relacionados con la salud pública (vacunas, enfermedades infecciosas, pediatría y maternidad).

Para acceder a estos servicios el inmigrante debe obtener el código STP (Stranieri Temporaneamente Presenti), que no permite “trazar” sus datos y que debe renovarse cada seis meses, en un hospital o en la administración sanitaria. Los gastos médicos relacionados con esta atención a los inmigrantes irregulares corren a cargo del Ministerio de Interior, excepto en el caso del cuidado y prevención de enfermedades infecciosas, que se cargan al Fondo Sanitario Nacional. El inmigrante debe pagar una tasa, que también pagan los ciudadanos italianos, por atención médica de especialistas.

La poca claridad en la definición del término “cuidados médicos esenciales” da lugar a situaciones confusas en que la administración sanitaria intenta cobrar al inmigrante la atención prestada. Por otra parte, muchos inmigrantes irregulares no se acercan a los servicios sanitarios por miedo a ser deportados, como ocurre con los inmigrantes chinos, que utilizan habitualmente su propia red médica. Es muy importante la aportación de las ONG, como Caritas en Roma y NAGA en Milán, con sus propios servicios médicos para inmigrantes irregulares y con servicios de medicina no primaria a los que los inmigrantes irregulares no pueden acceder.

Países Bajos

En el año 1998 los Países Bajos modificaron sus normas para evitar que los inmigrantes irregulares tuvieran acceso libre a la sanidad pública, con el objetivo de reducir esta forma de inmigración. A partir de entonces, los irregulares sólo tienen acceso a la sanidad en condiciones de “necesidad” médica o de enfermedades contagiosas que puedan amenazar la salud pública.

La aplicación de la nueva norma se encontró con la resistencia de los médicos, que hasta ese momento no habían tenido que preocuparse por el estatus legal de sus pacientes y, en su mayoría, aplicaron y siguen aplicando una interpretación amplia del concepto de “necesidad” que, en la práctica, permite a los inmigrantes irregulares el acceso a casi todos los servicios médicos con la excepción de la salud mental o de los tratamientos de rehabilitación.

Suecia

Los inmigrantes irregulares no tienen ningún acceso gratuito al sistema público de salud y en caso de usarlo tienen que pagar su coste. Todos los residentes legales en Suecia tienen un número de identidad sin el cual múltiples servicios públicos son inaccesibles, como los servicios médicos. En consecuencia, los inmigrantes irregulares acuden a los hospitales sólo en situaciones de extrema urgencia y en esos casos se les presenta una factura.

Además, los extranjeros, ya sean turistas o inmigrantes irregulares, pagan costes mucho más altos que los nacionales por el uso de los servicios médicos. Así, acudir a un médico de medicina general cuesta 15 euros para un sueco y 10 veces más –es decir, 150 euros– para un extranjero turista o inmigrante irregular. Dar a luz en el hospital es gratuito para la mujer sueca pero le cuesta 2.200 euros a la inmigrante irregular. En ocasiones el hospital niega el servicio a estas personas, consciente de que difícilmente va a cobrar su coste. La falta de atención queda sólo parcialmente paliada por la existencia en las grandes ciudades de servicios médicos ofrecidos por ONG.

Esta situación va a cambiar próximamente tras el acuerdo alcanzado en junio de este año entre el gobierno sueco y el Partido Verde, que ofrece a los inmigrantes irregulares el mismo tratamiento que a los peticionarios de asilo: atención gratuita en casos de urgencia para los adultos y atención completa para los niños y adolescentes hasta los 18 años de edad.

Austria

Tampoco en Austria tienen los inmigrantes irregulares acceso a la sanidad pública. Sin embargo, ya que la legislación sobre sanidad obliga a todos los hospitales a atender a cualquier persona cuya vida esté en peligro, estos inmigrantes son atendidos en caso de urgencia. A cambio, el inmigrante recibirá una factura que el hospital espera que pague y que, si el inmigrante algún día consigue regularizarse, se le presentará de nuevo como deuda.

exigible. Los inmigrantes irregulares tampoco tienen acceso a tratamientos contra enfermedades contagiosas, como el SIDA.

Como en otros países, varias ONG ofrecen asistencia médica gratuita, especialmente Caritas, Cruz Roja, AMBER-MED y Omega.

Portugal

Al igual que en Francia, los inmigrantes irregulares no tienen acceso a los servicios de salud hasta que no han pasado tres meses desde su llegada, aunque esta norma no se aplica a los niños, que tienen los mismos derechos que los nacionales. El inmigrante irregular tiene que demostrar ante su ayuntamiento que ha residido en él al menos durante tres meses para obtener un certificado de residencia, de muy corta duración (inscrição esporádica) y que debe renovarse con frecuencia. Conseguir este certificado no siempre es fácil, especialmente para los inmigrantes sin hogar. Los que no pueden presentar este certificado tienen sólo acceso a la asistencia de urgencias, bajo el supuesto de que pagarán por el coste del servicio médico. Sin embargo, los servicios de urgencia no pueden rechazar a nadie en función de su nivel de ingresos.

Como en otros países, las ONG católicas complementan la atención sanitaria pública a los inmigrantes irregulares.

Reino Unido

En este país el marco que regula la atención sanitaria a los inmigrantes irregulares es confuso, aunque en principio se les aplica la misma norma que a los peticionarios de asilo con menos de 12 meses de estancia en el país: es decir, tienen derecho a la atención de urgencia, pero no a la “secundaria” (médicos especialistas). En cuanto a la atención médica primaria, un nuevo paciente debe ser aceptado por el médico, que puede rechazarlo por la razón que sea, sin necesidad de justificarlo. Aunque ninguna norma impide a los médicos generales tratar a los inmigrantes indocumentados, los servicios administrativos suelen rechazar esa atención. Los inmigrantes, al margen de su estatus legal, pueden acceder a los análisis y tratamientos de enfermedades infecciosas y de transmisión sexual, a lo que se añade ahora el SIDA siempre que el enfermo haya residido en el país durante al menos seis meses.

Desde el otoño de 2011 la Agencia Fronteriza del Reino Unido puede rechazar una solicitud de entrada o de permanencia de un inmigrante que tenga una deuda de más de 1.000 libras en el sistema hospitalario.

Conclusión

Todos los Estados europeos, con la excepción hasta ahora de España, aplican normas limitativas al acceso a la sanidad pública para los inmigrantes irregulares. En algunos casos ese límite implica un cierre completo, como en Austria y Suecia, y en otros es sólo un límite temporal que permite al inmigrante el acceso tras un tiempo de estancia en el país (tres meses en Portugal y Francia y 12 en el Reino Unido). En cualquier caso, todos los Estados ofrecen atención hospitalaria a los inmigrantes irregulares en el caso de urgencia médica, aunque la definición de “urgencia” no siempre es coincidente entre los diferentes servicios médicos nacionales. Con frecuencia, la normativa general que regula los servicios médicos, que obliga a los hospitales a atender a cualquiera que acuda a ellos en un estado de peligro para su vida, entra en contradicción con la normativa diseñada para evitar la estancia de los inmigrantes irregulares. En algunos países, como el Reino Unido, Austria y Suecia, se espera del inmigrante irregular atendido en el hospital que pague su factura médica. Si no es capaz de hacerlo, este impago puede ser la causa de que en el futuro las autoridades de migración impidan su entrada al país o no le concedan un permiso de estancia.

Los Estados europeos han adoptado diferentes políticas en relación con la atención sanitaria a los inmigrantes irregulares y algunos han modificado sus posiciones en las últimas décadas.

Dentro de la UE la atención médica es competencia de los Estados y no existe una normativa común que defina los derechos de los inmigrantes irregulares respecto a los servicios médicos.

La denegación del acceso a la sanidad pública a los inmigrantes irregulares en Europa persigue dos objetivos: combatir la presencia de esa inmigración y ahorrar costes al sistema sanitario. Sin embargo, la mayoría de los Estados hacen excepciones a esta denegación cuando se trata de niños, a los que a menudo se conceden todos los derechos sanitarios (con una amplia variedad en la definición de la categoría infantil: hasta los seis años o hasta los 18 años). Por otra parte, la defensa de la salud pública de la población general choca con las normas diseñadas para evitar la inmigración irregular y la primera preocupación ha vencido en la mayor parte de los casos cuando se trata de la prevención y el cuidado de enfermedades contagiosas peligrosas, como el SIDA y la tuberculosis, que reciben un tratamiento específico. Varios Estados han puesto en marcha servicios gratuitos que permiten el análisis anónimo de individuos que sospechan tener alguna de estas enfermedades y su tratamiento posterior.

Los Estados que han girado hacia posiciones restrictivas, como ocurrió en los Países Bajos en 1998, se han encontrado con una notable resistencia médica a aplicar las nuevas normas que obligan al personal sanitario a tener en cuenta el estatus legal del paciente antes de atenderle. En los Países Bajos, la discrecionalidad médica es la norma que finalmente regula el derecho del inmigrante. Por el contrario, en los sistemas sanitarios que se basan en el pago estatal a médicos privados, muchos de éstos rechazan la atención a inmigrantes irregulares ante el temor a no poder cobrar después por el servicio prestado. Las normas en este terreno no son siempre lo suficientemente claras, sobre todo cuando

se trata de diferenciar entre atención urgente y no urgente.

Con frecuencia, esta falta de definiciones claras en las normas que delimitan a qué tipo de servicios médicos tienen derecho los inmigrantes irregulares se salda con una infrautilización por parte de éstos de la atención sanitaria, ante el temor a verse rechazados o denunciados. En algunos países, como Alemania, todos los empleados públicos tienen la obligación de denunciar la presencia de un inmigrante irregular. Aunque los médicos están excluidos, tienen que remitir información sobre el caso a los servicios sociales para poder cobrar su asistencia, y son estos servicios sociales los que denuncian al inmigrante.

En los sistemas federales o muy descentralizados, la distribución de competencias sanitarias entre el gobierno central, las regiones o estados y los gobiernos locales resulta en una variedad de prácticas administrativas, en la que la atención sanitaria a los inmigrantes irregulares depende de su lugar de residencia. La escasa precisión de las normas facilita la diferencia de interpretaciones por los empleados públicos y por los médicos.

Por último, los servicios sociosanitarios ofrecidos por las Iglesias católica y protestantes o por las ONG dedicadas a la salud o a la inmigración cumplen en muchos países un papel suplente o complementario esencial en el cuidado a los inmigrantes irregulares. A menudo, como en Suecia y Austria, estos servicios son los únicos disponibles.

Carmen González Enríquez

Investigadora principal de Demografía, Población y Migraciones Internacionales, Real Instituto Elcano

Tema

Desde junio de 2012, EEUU sanciona las transacciones de crudo a través del Banco Central de Irán, y desde julio del mismo año la UE ha dejado de comprar petróleo iraní y prohibido asegurar sus fletes. Las nuevas medidas tienen implicaciones energéticas y de seguridad que elevan el escenario de tensión entre Irán y quienes le sancionan para evitar que se convierta en una potencia nuclear militar.

Resumen

El 18 y 19 de junio terminó sin resultados en Moscú la tercera ronda de negociaciones entre representantes del G5+1, liderados por Catherine Ashton, y de Irán, reanudadas en abril (Estambul) y en mayo (Bagdad) tras 15 meses de parón. El fracaso de las negociaciones impidió el aplazamiento de las nuevas sanciones y, tras su aplicación, se ha reanudado la escalada con declaraciones, despliegues militares y operaciones encubiertas mientras acecha el riesgo de un ataque israelí sobre las instalaciones nucleares iraníes.

El 1 de julio entró en vigor el embargo de la UE al petróleo iraní, que incluye la prohibición de importar crudo de Irán y la de asegurar los fletes que lo transportan hacia terceros países. Desde el 28 de junio, EEUU aplica las nuevas sanciones financieras que impiden el acceso a su sistema bancario de los bancos extranjeros que procesen transacciones de crudo con el Banco Markazi (el banco central iraní), salvo exenciones individuales prorrogables otorgadas cada seis meses. Ambas medidas fueron anunciadas a principios de año, posponiendo su ejecución para que los consumidores pudiesen procurarse nuevos suministradores de crudo de similares características y reajustar su logística.

Este ARI es continuación de otro dedicado a analizar las implicaciones energéticas y de seguridad de un cierre en el Estrecho de Ormuz (Irán y el cierre del Estrecho de Ormuz: analizando los riesgos militares y energéticos, ARI nº 5/2012, Real Instituto Elcano) y analiza el impacto de la nueva ronda de sanciones a Irán así como la evolución del escenario de tensión que vive la zona del Golfo.

Análisis

Las sanciones a Irán

Las sanciones estadounidenses que ahora entran en vigor suponen un salto cualitativo al pasar del campo comercial al campo financiero, impidiendo, en principio, que los clientes de Irán paguen por sus importaciones de crudo. Las nuevas medidas se añaden a una larga lista que abarca la prohibición de exportar determinados productos (desde gasolina a gafas de buceo),

Las nuevas sanciones a Irán: implicaciones energéticas y de seguridad

El 18 y 19 de junio terminó sin resultados en Moscú la tercera ronda de negociaciones entre representantes del G5+1, liderados por Catherine Ashton, y de Irán, reanudadas en abril (Estambul) y en mayo (Bagdad) tras 15 meses de parón.

Gonzalo Escribano y Félix Arteaga

invertir en sectores como el energético o el bloqueo de cuentas. Estas sanciones no han alcanzado sus objetivos y su impacto económico ha sido limitado pues Irán ha conseguido eludirlas. La experiencia con las sanciones muestra que tienden a ser menos efectivas cuando son de naturaleza comercial y se aplican unilateralmente por un solo país. También que es muy difícil que las sanciones impidan que un régimen abandone un objetivo estratégico. Aunque las nuevas medidas no dan respuesta a la cuestión estratégica, pues está por ver si logran que Irán desista de su programa nuclear, sí solventan en parte los problemas de falta de efectividad de las sanciones comerciales.

En perspectiva europea, el primer elemento destacable es si es que la UE haya sido capaz de acordar y aplicar un embargo petrolero sobre Irán acompañado de una prohibición de asegurar sus fletes, lo que supone un ejercicio poco común en el doble campo de las políticas energética y exterior comunes. Un ejercicio que –dígase de paso– no hubiera sido posible sin la presión de EEUU y cuyo coste económico afectará sobre todo a las vapuleadas economías de Grecia, Italia y España, principales importadores europeos de crudo iraní. La efectividad económica del nuevo paquete radica en que la conjunción de las sanciones financieras estadounidenses y el embargo europeo afectan a los demás países consumidores.

Ese impacto se ha hecho notar desde su anuncio a principios de año. Según la Agencia Internacional de la Energía (AIE), las exportaciones iraníes de crudo habrían pasado de 2,5 millones de barriles diarios en 2011 a 1,5 millones en mayo de 2012, una pérdida de ingresos de más de 2.500 millones de dólares mensuales. España ha pasado de importar más del 14% de su crudo de Irán en 2011 a cesar sus importaciones en abril de este año, un esfuerzo notable

que ha obligado a buscar nuevos proveedores en el mismo Golfo Pérsico (Irak, Arabia Saudí y Kuwait) y aumentar las importaciones de Rusia, Nigeria y México. La recuperación de las exportaciones libias sólo ha amortiguado el impacto relativamente, pues se trata de crudos diferentes que no son perfectamente sustituibles en las refinerías, europeas y españolas.

El embargo europeo afecta de manera importante a Irán, que destinaba a la UE el 20% de sus exportaciones de crudo en 2011, básicamente a Italia, España y Grecia. Pero el grueso de su mercado está en Asia: China, Japón, la India y Corea del Sur absorbieron en 2011 más del 60% de las exportaciones iraníes de petróleo, que representan porcentajes en el entorno del 10% de sus respectivos suministros. De hecho, el mayor impacto sobre Irán de las sanciones europeas y estadounidenses no es el bilateral, sino el que afecta a sus clientes asiáticos, que se han visto obligados a reducir sus importaciones para obtener las exenciones (waivers) de EEUU que les permitan seguir abasteciéndose de Irán mientras se reajustan los mercados mundiales. Hasta la fecha, EEUU ha acordado exenciones a una veintena de países, 10 de ellos países europeos (incluida España) para los que dicha exención carece de efecto tras la aplicación del embargo de la propia UE. Las demás exenciones se han concedido a los restantes consumidores de crudo iraní: China, Japón, Singapur, la India, Malasia, Sudáfrica, Corea del Sur, Sri Lanka, Taiwán y Turquía. Otros países que lo han solicitado, como Kenia, han visto denegada su petición.

La prohibición por la UE de asegurar los fletes de crudo iraní ha tenido un impacto incluso más rápido y profundo. Dado que la actividad internacional de seguro y reaseguro de fletes se concentra en la UE, básicamente en el Reino Unido, hoy es casi imposible asegurar fletes de petróleo iraní a cualquier destino mundial. Algunos de los países que han recibido una exención estadounidense han instrumentado procedimientos alternativos garantizados por los Estados, como Japón y la India, y China prepara medidas semejantes.

Todos han reducido sus importaciones de petróleo desde Irán, algunos de manera significativa. En marzo de este año Japón había reducido sus importaciones de crudo iraní a la mitad respecto al mes de marzo de 2011, asegurándose el waiver estadounidense. Japón se ha erigido así en modelo alabado por EEUU, complacido por la reducción de las importaciones japonesas en un contexto energético muy difícil tras la crisis nuclear de Fukushima, que obligó al país a aumentar de manera muy importante sus importaciones de hidrocarburos para compensar la parada de sus plantas nucleares y afrontar la reconstrucción.

El resto de clientes asiáticos, en cambio, aumentaron sus importaciones de petróleo de Irán en 2011, conforme éste era redirigido hacia países con menor presión sancionadora. Pero las sanciones anunciadas a finales de 2011 han frenado

ese cambio. Corea del Sur redujo sus importaciones de crudo iraní en el primer trimestre de 2012 en un 22%, consiguiendo la correspondiente exención, pero volvieron a aumentar después por el movimiento de las refinerías coreanas para aumentar sus existencias antes de la entrada en vigor de la prohibición europea de asegurar los fletes iraníes. No obstante, el país ha declarado su intención de seguir reduciendo sus importaciones de petróleo iraní en los próximos meses.

La principal incógnita es China. Principal consumidor de crudo iraní, China redujo sus importaciones desde unos 500.000 barriles diarios en 2011 a apenas la mitad en marzo de 2012, en parte por una conveniente disputa contractual sobre los costes de transporte entre Sinopec y la compañía petrolera nacional iraní resuelta en marzo. Como consecuencia de ello, en mayo de este año las importaciones chinas de crudo iraní habían vuelto a los niveles de 2011, lo que no impidió a EEUU conceder a China una exención para seguir importándolo. Al igual que China, la India y Turquía se han resistido a aplicar las sanciones, tratando de pagar a Irán en oro a través de Turquía y dos bancos estatales, el indio UCO Bank y el turco HalkBankasi. China podría seguir una estrategia similar. La India, otro de los grandes importadores de crudo iraní, ha reducido sus importaciones en menor medida (alrededor de un 10%, de unos 350.000 barriles/día en 2011 a una previsión de menos de 300.000 en julio). Pese a ello, la India está afrontando dificultades para encontrar petroleros adecuados para sus limitaciones portuarias, lo que la habría obligado a reducir sus importaciones en los últimos meses.

Impacto económico de las sanciones

En cualquier caso, los obstáculos a la comercialización del petróleo de Irán van en aumento, reduciendo sus exportaciones, dificultando el cobro y erosionando la capacidad de negociación del país con sus clientes asiáticos, lo que podría obligarle a aceptar precios por debajo del mercado. La AIE ya ha avisado de que Irán puede verse forzado a cerrar algunos pozos en los próximos meses, conforme se reduzcan sus exportaciones y su capacidad de almacenamiento se vaya agotando. En la actualidad, las informaciones apuntan a que sus instalaciones de almacenamiento ya están al límite y que está recurriendo a almacenar crudo en petroleros fondeados frente a sus costas. También hay informaciones que alertan acerca de las maniobras iraníes para sortear las sanciones mediante el recurso a petroleros con bandera de terceros países o entramados empresariales y financieros.

Este impacto se añade a las sanciones ya acumuladas, como la prohibición de exportar a Irán productos refinados del petróleo, que ha obligado al país a emprender una reforma de los subsidios a la gasolina que entraña una

reducción sustancial de los mismos y ha generado mucho descontento entre la población. O la prohibición de invertir, prestar servicios o realizar transferencias de tecnología a la industria energética iraní, que ha paralizado numerosos proyectos extractivos y supone tal vez uno de los mayores obstáculos al crecimiento económico del país. Las nuevas sanciones han generado también un fuerte aumento de la prima del rial iraní en el mercado negro de divisas, donde cotiza un 50% por debajo del tipo oficial, lo que ha obligado al Banco Markazi a permitir en 2012 una depreciación superior al 15% anual. La fuerte depreciación real del rial se debe a la fuga de ahorros de los iraníes de la moneda nacional a divisas extranjeras o al oro, y supone también un encarecimiento de los bienes de consumo importados. A principios de 2012 la inflación había alcanzado tasas cercanas al 30%, lo que abunda en el deterioro de la situación económica y el malestar de la población. A todo ello debe añadirse el retraso en las pagas a los Guardianes de la Revolución y a las Fuerzas Armadas.

El parlamento iraní aprobó en mayo el presupuesto para el año fiscal 2012-2013, que discurre de marzo a marzo, incluyendo un aumento sustancial del gasto cercano al 10% para intentar estimular el crecimiento económico, frenado por el descenso de los subsidios y la caída de las exportaciones de petróleo. No obstante, las sanciones pueden dificultar a Irán exportar el crudo suficiente para satisfacer las nuevas necesidades de gasto al tiempo que impiden aumentar la producción de petróleo y, por tanto, recuperar tasas de crecimiento compatibles con la mejora de las condiciones de vida de la población. Según las estimaciones del Economist Intelligence Unit (EIU), el crecimiento económico iraní, muy dependiente de los precios del petróleo, pasó en términos reales de un 5,9% en 2010 a apenas un 1,7% en 2011 (pese a los altos niveles de precios del crudo alcanzados en ese año). Para 2012 y 2013 las previsiones del EIU apuntan a tasas reales negativas de crecimiento, aunque todo dependerá del grado de éxito de las sanciones.

Pese a la adaptabilidad del régimen en el pasado para sortear las sanciones, el coste económico para Irán está siendo elevado y puede tener consecuencias inesperadas si sigue intensificándose en los próximos meses. Buena parte del éxito de las medidas radica en su modulación. Si expulsan gran cantidad de crudo del mercado, éste se tensionará, los precios aumentarán y los países consumidores asumirán parte importante del coste de las sanciones. Irán podría encontrar sus propios costes inasumibles y elevar la tensión en el Estrecho de Ormuz, alimentando una escalada de precios y problemas de suministro, aunque esto último dañase a sus clientes asiáticos más que a los países sancionadores. Si, por el contrario, las sanciones se relajan (por ejemplo, por proliferación de exenciones), apenas tendrán efecto y no serán operativas para alcanzar sus objetivos, aunque para la operatividad de las sanciones no resulte indiferente que éstos consistan en la paralización del programa nuclear iraní o en un cambio de régimen.

La situación militar

Cuando el régimen iraní aceptó en enero de 2012 reanudar las conversaciones sobre su programa nuclear con Francia, el Reino Unido, Alemania, EEUU, Rusia y China (P5+1) se generaron serias expectativas de que Irán podría esta vez interrumpir su programa nuclear para evitar la aplicación de una nueva ronda de sanciones. Sin embargo, los negociadores iraníes descartaron interrumpir el enriquecimiento de uranio y permitir el acceso de inspectores

Dentro de la UE la atención médica es competencia de los Estados y no existe una normativa común que defina los derechos de los inmigrantes irregulares respecto a los servicios médicos.

Con frecuencia, esta falta de definiciones claras en las normas que delimitan a qué tipo de servicios médicos tienen derecho los inmigrantes irregulares se salda con una infrautilización por parte de éstos de la atención sanitaria, ante el temor a verse rechazados o denunciados..

internacionales a las instalaciones enterradas y secretas, como las de Fordo, a las que han comenzado a trasladar sus centrifugadoras. El fracaso de las negociaciones afecta a la situación de seguridad en la medida en que eleva el riesgo de enfrentamientos por las sanciones e incentiva un ataque israelí sobre las instalaciones nucleares.

La situación militar permanece similar a la descrita en enero: los responsables del Cuerpo de Guardianes Armados de la Revolución han continuado haciendo demostraciones verbales de agresividad y ejercicios de adiestramiento mientras que las Armadas estadounidense y británica han seguido transitando por el Golfo y acumulando medios navales de desminado. Se ha duplicado el número de buques y reforzado el operativo con sistemas de desminado sumergibles (Seafox) y con helicópteros contra minas (Sea Dragon), que no podrían evitar tensiones en el precio del petróleo si Irán llevara a cabo el minado pero las amortiguarían al disminuir el tiempo de limpieza necesario. También han desplegado el antiguo buque anfibio de asalto USS Ponce convertido en una plataforma de operaciones especiales y de apoyo a la limpieza de minas, y han aumentado el número de aviones de ataque y la superioridad aérea, incluyendo los F-22 Raptor y F-15 Eagle. Además, el US Central Command ha organizado para septiembre un gran ejercicio multinacional de limpieza de minas en las inmediaciones del Estrecho de Ormuz.

Por su parte, Irán sigue confiando en sus capacidades militares asimétricas para interrumpir el tránsito por Ormuz, pero sabe que posteriormente no podría controlar la escalada debido a la superioridad militar estadounidense. Por ello continúan amenazando con atacar con misiles las bases estadounidenses en la zona y con pedir a sus aliados de Hezbolá y Hamas que hagan lo mismo sobre territorio israelí.

Israel no ha descartado llevar a cabo un ataque antes de que el programa iraní cruce el “umbral de inmunidad”, aquél que le pondría a salvo de cualquier acción israelí. Hasta ahora, las grandes potencias le han convencido para aplazarlo mientras ese objetivo pudiera lograrse por la vía de las sanciones, pero ni éstas ni las negociaciones han hecho desistir al régimen iraní de convertirse en una potencia nuclear militar. Las diversas fuentes de inteligencia no coinciden en determinar la fecha en la que Irán podría contar con un arma nuclear operativa, pero las estimaciones más optimistas apuntan hacia 2015, un margen al que habría que añadir los retrasos que se están registrando en los programas de misiles de largo alcance debidos a las sanciones económicas y a las acciones encubiertas contra los mismos. En consecuencia, Israel está calculando los costes y ventajas de una acción militar unilateral por si se presenta su oportunidad, ahora que sabe que los negociadores no le podrían reprochar el no esperar y que los países árabes de la región no le criticarían si les priva de una potencia nuclear con vocación hegemónica.

Conclusión

Como se indicó en el ARI precedente, vivimos en un escenario de tensión, que podría prolongarse en el tiempo, en el que pueden producirse episodios aislados que afecten a la seguridad militar en el Golfo y/o al precio del petróleo mientras no se interrumpa el programa nuclear iraní o Irán consiga su propósito. Quienes embargan y sancionan afrontan el riesgo de que una aplicación estricta, sin modular, de las medidas, aumente su eficacia a costa de elevar los riesgos del escenario de tensión. Pero también se enfrentan al riesgo de que, si no se aplican eficazmente, se adopten medidas militares más drásticas, lo que conduciría

Gráfico 1. Precio del Brent, enero-julio 2012



a otro escenario de conflicto armado. Para evitar el salto de escenario, habría que modular las sanciones de forma que no se excluyera una salida diplomática que pudiese resultar honrosa para el régimen iraní.

La reducción graduada de las exportaciones iraníes se produce en un contexto de ralentización del crecimiento económico global y descenso del precio del petróleo, desde casi 130 dólares por barril para el Brent en marzo amenos de 90 a mediados de junio (véase el Gráfico 1). La disposición de la AIE a liberar reservas estratégicas, como hizo el año pasado para suplir la producción libia, se mantiene vigente y se han estimulado los aumentos de producción en los países con capacidad para hacerlo, sobre todo Arabia Saudí, pero también Irak y la vuelta al mercado de la producción libia.

El contexto de ralentización económica también podría parecer propicio para encajar un millón de barriles diarios menos iraníes, pero precisamente por esa debilidad, un mal cálculo en la gradación de las sanciones que desemboque en un nuevo aumento de los precios del petróleo podría resultar

fatal para la economía mundial. De hecho, desde que a finales de junio la entrada en vigor de las nuevas medidas se reveló inevitable, el barril de Brent cambió su tendencia bajista para iniciar una escalada que, en el momento de escribir estas líneas (20 de julio), le ha llevado a superar los 107 dólares. Estos episodios se reproducirán mientras las tensiones militares se mantengan. Ciertamente, el embargo de la UE afecta de manera especial a España, que como sus vecinos mediterráneos soporta una parte desproporcionada del mismo en un momento económico muy delicado. Una escalada de las tensiones que afectase de forma importante y duradera a los precios del crudo supondría un factor añadido de preocupación en una de las dimensiones en que la economía española es más vulnerable exteriormente.

Gonzalo Escribano

Director del Programa de Energía, Real Instituto Elcano

Félix Arteaga

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

India: ¿el final de la edad dorada del crecimiento económico?

Pablo Bustelo

ARI 56/2012 - 7/8/2012

¿Cómo introducir la coherencia de políticas para el desarrollo en la reforma de la cooperación española?

Iliana Olivie

ARI 55/2012 - 31/7/2012

Las nuevas sanciones a Irán: implicaciones energéticas y de seguridad

Gonzalo Escribano y Félix Arteaga

ARI 54/2012 - 24/07/2012

La atención sanitaria a los inmigrantes irregulares: una comparación europea

Carmen González Enríquez

ARI 53/2012 - 18/07/2012

Un condominio yihadista en el norte de Mali: ¿cómo ha surgido?, ¿se consolidará?

Fernando Reinares

ARI 52/2012 - 17/07/2012

La protección de las víctimas del terrorismo en Naciones Unidas y el reconocimiento de sus derechos. Hacia un estatuto internacional para las víctimas del terrorismo

Arantza Mota

ARI 51/2012 - 16/07/2012

Spain's Balancing Act: Net Contributor or Net Beneficiary of the EU Budget

Mario Kölling & Cristina Serrano Leal

ARI 50/2011 - 12/07/2012

Paisaje después de una batalla: el efecto del rescate del 9 de junio en la imagen exterior de España

Javier Noya

ARI 49/2012 - 10/07/2012

La reconfiguración de las políticas económicas en el Norte de África

Gonzalo Escribano

ARI 48/2012 - 09/07/2012

Documentos de Trabajo

Publicados en julio - agosto

Measuring the international presence of countries: the Elcano Institute's IEPG Index methodology revisited

Iliana Olivie and Ignacio Molina

WP 9/2012 - 20/07/2012

Staging the War on Drugs: Media and Organised Crime in Mexico

Edgar Moreno Gómez

WP 8/2012 - 10/07/2012

Comentarios Elcano

Publicados en julio - agosto

FATA in Northern Mali?

Fernando Reinares

The Elcano Expert Comment 15/2012 – 31/07/2012

Las sanciones sobre Irán y su impacto en la economía mundial

Gonzalo Escribano

Comentario Elcano 14/2012 - 23/07/2012

Decadentes pero no caídos, emergentes pero no emergidos. Resultados de la nueva edición del Índice Elcano de Presencia Global (IEPG)

Iliana Olivie

Comentario Elcano 13/2012 - 20/07/2012

Entre Mali y "Sahelistán": ¿hay alguien ahí?

Félix Arteaga

Comentario Elcano 12/2012 - 18/07/2012

Sudán del Sur, un año después

Carlota García Encina

Comentario Elcano 12/2012 - 10/07/2012

Estrategia Global Europea (EGE)

El pasado 23 de julio se anunció en Bruselas la elaboración de una nueva Estrategia Global Europea (EGE) que abarque todos los aspectos de la acción exterior de la UE. Dicha estrategia podría ser de gran utilidad en el fortalecimiento de una cultura estratégica común europea, así como una visión y dirección estratégica compartidas.

Para más información, www.euglobalstrategy.eu

6/09/2012

Ignacio Molina, investigador principal para Europa, participará como ponente en el seminario *The EEAS and National Diplomacies*, organizado por el *European Policy Center* y *The Finnish Institute of International Affairs*.

12/09/2012

Ignacio Molina, investigador principal para Europa, hará una presentación en el sede del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), como miembro del Grupo de Investigación sobre Administración Pública año 2032

13-14/09/2012

Iliana Olivié, investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, participará en el *IS Global Seminar on Health and Globalization*, organizado por el *Barcelona Institute for Global Health*

17/09/2012

José Manuel García Margallo, ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, mantendrá una reunión con los investigadores del Real Instituto Elcano.

17/09/2012

Haizam Amirah, investigador principal de Mediterráneo y Mundo Árabe, presentará una ponencia en la mesa redonda "La presidencia chipriota del Consejo de la UE: política mediterránea de la Unión", organizada por ESADE, con la participación de Antonis Toumazis, embajador de la República de Chipre en España y Carles Gasòliba, presidente del CIDOB, entre otros.

19/09/2012

Presentación en rueda de prensa del estudio de imagen país del *Reputation Institute*.

20/09/2012

Gonzalo Escribano, director del Programa de Energía y Cambio Climático, presentará una ponencia en la mesa redonda «*Quel positionnement du Maroc dans le monde de demain ?*», organizada por el *Institut Royal des Etudes Stratégiques* (IRES)

25/09/2012

Gonzalo Escribano, director del Programa de Energía y

Cambio Climático, presentará una ponencia en la Jornada sobre Seguridad Energética, organizada por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

24/09/2012

Desayuno de trabajo con Raja Mohan, experto en política internacional india y responsable de Estudios Estratégicos de la *Observer Research Foundation*.

26/09/2012

Presentación del libro 'Energy and the Atlantic: The Shifting Energy Landscape of the Atlantic Basin', de Paul Isbell editado por *The German Marshall Fund of the US*.

26/09/2012

Haizam Amirah, investigador principal de Mediterráneo y Mundo Árabe, participará en la conferencia "La emergencia del islamismo en el norte de África", dentro del curso "Visión geopolítica de EE UU y la UE sobre el mundo árabe islámico", organizado por el CESEDEN y dirigido a altos cargos de la Administración del Estado.

27/09/2012

Reunión del Grupo de Trabajo sobre las Cumbres Iberoamericanas. Pedro Pérez Herrero, director del Instituto de Estudios Latinoamericanos, presentará la ponencia "Las conferencias iberoamericanas. Una reflexión desde 2012"

28/09/2012

Federico Steinberg, investigador principal de Economía y Comercio Internacional, participará en el *European austerity, populism and transatlantic relations*, seminario organizado por Chatham House.

Especiales y secciones web



Estrategia Global Europea

Secciones: Cuatro think-tanks europeos han sido seleccionados para elaborar un informe que contendrá los aspectos fundamentales y los posibles elementos de una Estrategia Global Europea (EGE).

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



RIBEI

Asociación fundada por 38 centros de estudios de América Latina, España y Portugal, tiene como objetivo establecer un nuevo mecanismo de cooperación orientado al estudio y debate de las relaciones internacionales con perspectiva estratégica.

Secciones: Novedades, Qué es RIBEI, Centros Integrantes, I Conferencia Internacional RIBEI, Publicaciones.

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



Crisis en el mundo árabe

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

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

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



Índice Elcano
de Presencia Global

Índice Elcano de Presencia Global

Índice sintético que ordena, cuantifica y agrega la proyección exterior de diferentes países en los terrenos económico, militar, científico, social y cultural.

Secciones: Componentes e indicadores, Estudio Elcano 2 (metodología), Resultados 2010.

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



Euro Crisis

Secciones: Novedades/News, Euro crisis en los medios/Euro Crisis in the Media, España y la crisis en la eurozona/Spain and the Eurozone Crisis, Comentarios Elcano/Expert Comment, Análisis y publicaciones/Analyses and Publications, Euro crisis en los medios/Euro Crisis in the Media, Materiales de interés/Key Documents.

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



Energía y Cambio climático

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

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

4/07/2012

Desayuno de trabajo con Harold Caballeros, ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala

El ministro habló sobre “Guatemala: una visión de futuro”.

5 /07/2012

Visita de un grupo de periodistas de la edición en mandarín de Bloomberg Newsweek.

En el marco de visitas que organiza la Fundación Carolina, Charles Powell, Carmen González Enríquez y Federico Steinberg recibieron a un grupo de periodistas chinos de la edición en mandarín de Bloomberg Newsweek.



Actividades

Realizadas en julio - agosto

5/07/2012

Acto en recuerdo y homenaje a Jaime Otero, y presentación del libro "El discreto encanto de la cultura"

Con las intervenciones de Francisco Moreno, director académico del Instituto Cervantes; Elvira Marco, directora de AC/E y coeditora del libro; Eduardo Serra, expresidente del Real Instituto Elcano; Santiago de Mora-Figueroa, Marqués de Tamarón, diplomático y escritor; y Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano, tuvo lugar un acto en el que se recordó la figura de Jaime Otero y se presentó el libro "El discreto encanto de la cultura", que coeditó con Elvira Marco.

5/07/2012

Presentación de la 30ª oleada del BRIE

11/07/2012

Reunión del Grupo de Trabajo sobre "Política de desarrollo internacional"

18/07/2012

Reunión del Grupo de Trabajo de Energía

Con la intervención de Pedro Miras, presidente de CORES.



20/07/2012

Desayuno de trabajo con Ayman A. Zaineldine

El embajador de Egipto en España habló sobre "Egypt: the Challenges Ahead".

20/07/2012

Presentación del Índice Elcano de Presencia Global (2ª Edición)

A cargo de Charles Powell, director; Iliana Olivie e Ignacio Molina, investigadores principales del Real Instituto Elcano

28 /07/2012

Rueda de prensa sobre el "Consejo Europeo: consecuencias para España y Europa"

Con la participación de Charles Powell, director, y Federico Steinberg e Ignacio Molina, investigadores principales del Real Instituto Elcano.

28/07/2012

Panel sobre "Foreign Direct Investment and Development: How to Assess its Impact?"

El Real Instituto Elcano organizó este panel en el ámbito de la 24ª conferencia anual SASE (Society for the Advancement of Socio-Economics), en el que participaron Ted Moran, profesor de la Universidad de Georgetown, Hafiz Mirza y James X. Zhan, de la División de Inversión y Empresa de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) e Iliana Olivie, investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo.



Patronato

Presidente de honor: S.A.R. el Príncipe de Asturias

Presidente: Emilio Lamo de Espinosa

Vicepresidente: Rafael Estrella

Felipe González, expresidente del Gobierno

Marcelino Oreja, exministro de Asuntos Exteriores y excomisario europeo

Javier Solana, exministro de Asuntos Exteriores, Educación y Cultura

Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, embajador de España

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

Eduardo Serra Rexach, expresidente del Real Instituto Elcano

Gustavo Suárez Pertierra, expresidente del Real Instituto Elcano

Antonio de Oyarzábal, exvicepresidente del Real Instituto Elcano

Gil Carlos Rodríguez-Iglesias, exdirector del Real Instituto Elcano

José Manuel Romero, secretario



Consejo Asesor Empresarial



Consejo de Medios



El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación del Real Instituto. El Instituto considera que su misión fundamental es servir de foro de discusión y análisis, estimulando el debate y recogiendo opiniones diversas sobre temas de la actualidad internacional, y muy particularmente sobre aquellos que afecten a las relaciones de España y su repercusión en los diferentes ámbitos de la sociedad española.