

La dimensión ambiental de las relaciones internacionales

Los tiempos se están acelerando, y hoy en día no podemos contemplar con pasividad lo que está sucediendo a nuestro alrededor porque los problemas ambientales van a más

Cristina Narbona

La guerra contra el terrorismo: ¿están ganando los Estados Unidos?

Cinco años después de los trágicos atentados de Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, ha llegado el momento de evaluar el progreso estadounidense en la lucha contra el terrorismo

Martha Crenshaw

La prueba nuclear de Corea del Norte: ¿son suficientes las sanciones del Consejo de Seguridad?

Son precisas medidas adicionales coordinadas que, sin incluir en ningún caso acciones militares, deberían contemplar a la vez garantías formales de seguridad para el régimen de Pyongyang y sanciones más estrictas por parte de China y Corea del Sur

Pablo Bustelo

Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización

Los acuerdos de Córdoba de 2006 suponen el final de la excepción gibraltareña en las relaciones de vecindad de España. El respaldo trilateral a la cooperación transfronteriza con Gibraltar se integra en una nueva estrategia española

Alejandro del Valle Gálvez

Real Instituto Elcano

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

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

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

- la consecución de la paz en las relaciones internacionales
- la cooperación económica y la solidaridad entre los Estados y los pueblos
- el respeto a los derechos humanos
- la promoción de procesos de transición y consolidación de las democracias y de los valores democráticos
- la concordia o al menos la tolerancia, entre Estados, pueblos, y, eventualmente, civilizaciones

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

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



La dimensión ambiental de las relaciones internacionales*Cristina Narbona*

Conferencia de D^a Cristina Narbona, ministra de Medio Ambiente, pronunciada en el Real Instituto Elcano el 12 de septiembre de 2006

4

La guerra contra el terrorismo: ¿están ganando los Estados Unidos?*Martha Crenshaw*

Evalúa la estrategia estadounidense de lucha contra el terrorismo internacional tal y como ha evolucionado en los últimos cinco años. Centrándose en la dimensión internacional de las acciones estadounidenses, presta una especial atención al alcance y la coherencia interna de los objetivos declarados, así como a la idoneidad de los medios escogidos para librar la guerra contra el terrorismo

12

La prueba nuclear de Corea del Norte: ¿son suficientes las sanciones del Consejo de Seguridad?*Pablo Bustelo*

Expone las causas y las consecuencias más probables de la prueba nuclear llevada a cabo por Corea del Norte el pasado 9 de octubre, y valora si las sanciones contempladas en la Resolución 1718 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas serán suficientes para los propósitos que el propio Consejo se ha fijado

19

Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización*Alejandro del Valle Gálvez*

Los acuerdos de Córdoba de septiembre de 2006 del Foro de Diálogo trilateral sobre Gibraltar –verja, pensiones, aeropuerto y telecomunicaciones– representan la solución de diversos problemas de la práctica de cooperación transfronteriza

23

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

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

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

La dimensión ambiental de las relaciones internacionales

Se me ha pedido que hable de la dimensión internacional de los problemas y las políticas ambientales y voy a darle la vuelta a ese título porque voy a hablar de la dimensión ambiental de las relaciones internacionales, de la globalización, porque al final, todo guarda en estos momentos una estrecha interdependencia

Cristina Narbona

Tema

Conferencia de D^a Cristina Narbona, ministra de Medio Ambiente, en el Real Instituto Elcano el 12 de septiembre de 2006.

Análisis

Muchas gracias presidente, gracias al Instituto Elcano por esta invitación, y también a la Asociación de la Prensa por acogernos en sus locales. Gracias a todos los que nos acompañan.

Se me ha pedido que hable de la dimensión internacional de los problemas y las políticas ambientales y, como verán, voy a darle la vuelta a ese título porque voy a hablar de la dimensión ambiental de las relaciones internacionales, de la globalización, porque al final, todo guarda en estos momentos una estrecha interdependencia. El presidente del Instituto Elcano decía: “Desde el Instituto nos estamos preocupando en particular de la inmigración y de la energía y la Ministra ha llegado aquí y se ha puesto a hablar de sequía”. Pues resulta que todo tiene una profunda interrelación, como voy a intentar explicar. La dimensión ambiental es una dimensión profundamente transversal en lo que son las actividades humanas y esa interdependencia se pone cada vez más de manifiesto.

Posiblemente, hasta hace poco tiempo, cuando hablábamos de medio ambiente, nuestra aproximación se hacía desde el punto de vista del

impacto que la actividad humana tiene sobre el medio ambiente, pero cada vez somos más conscientes de la incidencia que tiene el medio ambiente sobre la salud, la calidad de vida, y sobre el progreso económico de la humanidad. Por lo tanto, verán que voy a darle la vuelta -si me permiten- al título que se me ha pedido, aunque obviamente voy a hablar de las relaciones internacionales en clave ambiental y de cómo el sistema de Naciones Unidas ha ido construyendo una arquitectura sin duda imperfecta pero necesaria y a la que España debe, en su doble condición de país miembro de la Unión Europea y de miembro de la comunidad internacional, todos los avances que en materia ambiental ha registrado nuestro país. Avances insuficientes, pero que, sin ninguna duda, sólo pueden entenderse en nuestro país precisamente porque somos un país miembro de la Unión Europea, espacio geopolítico líder en cuanto a la posición activa en el ámbito internacional en relación con los grandes desafíos ambientales y porque, además, ser país de la Unión Europea significa también estar comprometido con todos los convenios internacionales en materia de medio ambiente.

Por ello, primero voy a describir cuál ha sido la evolución en el sistema de Naciones Unidas de los problemas ambientales en cuanto a una respuesta institucional a nivel mundial. Después me detendré en lo que es el compromiso del Gobierno y, desde luego, el compromiso del Ministerio de Medio Ambiente para desarrollar una posición mucho más proactiva en el ámbito de nuestras relaciones internacionales en lo que se refiere a los problemas ambientales. Cuando en el año 1945 nacía el sistema de Naciones Unidas, ciertamente, los problemas ambientales no estaban en absoluto en la agenda política internacional. El gran problema era la paz. La paz, la seguridad y la reconstrucción de un mundo herido por demasiados conflictos y por demasiadas guerras. De hecho, en la Carta Fundacional de Naciones Unidas no hay una referencia a los problemas ambientales. Naciones Unidas empieza a asomarse a los grandes desafíos ambientales en el año 1972, en la cumbre celebrada en Estocolmo sobre medio ambiente humano donde, por primera vez, se recoge un sentimiento y un conocimiento que nos llega desde la comunidad científica, y por supuesto desde las organizaciones sociales y en particular desde las organizaciones conservacionistas y ecologistas que ya están actuando.

Naciones Unidas y Medio Ambiente: nace el PNUMA

La fecha es significativa. 1972 fue también el año en el que el Club de Roma publicó su informe sobre los límites al crecimiento. Esto no fue más que el reflejo de una sociedad en la que la comunidad científica informa sobre los graves problemas de deterioro ambiental, en concreto de nuestra atmósfera. En ese momento ya se sabía sobre el agujero en la capa de ozono, pero también se dieron a conocer los primeros trabajos sobre la incidencia de las emisiones de otras sustancias contaminantes y algunos estudios especialmente relevantes por parte de personas que han pasado a la historia como Raquel Carson, con su “Primavera Silenciosa” a partir de la observación de los efectos del DDT sobre los ecosistemas y sobre la salud.

Nos encontramos por tanto en los años 70 con una situación en el ámbito de la energía que va a convertirse en los años siguientes en los que llamamos “el primer shock del petróleo”, la primera subida sustantiva de los precios del petróleo, momento en el cual Naciones Unidas considera necesario crear un Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente: el PNUMA. Ésa es la primera respuesta. La segunda, es la creación de la Comisión para el Medio Ambiente y el Desarrollo en el año 1983. La directora de esa Comisión para el Medio Ambiente y el Desarrollo es Gro Harlem Brundtland, una mujer a la que también debemos un extraordinario esfuerzo, no sólo en aquella responsabilidad, sino en otras que ha asumido con posterioridad. Su nombre va íntimamente ligado a la denominación del Informe Nuestro Futuro Común, o como también se conoce, el Informe Brundtland, que en el año 1987 hace la primera definición sobre desarrollo sostenible que ha llegado hasta nosotros, lamentablemente muy desvirtuada por un uso no respetuoso del contenido de esa definición, que ha banalizado enormemente el debate sobre la sostenibilidad. Hoy nadie se atreve a decir que está en contra del desarrollo sostenible, pero son muchos menos los que incorporan criterios de sostenibilidad en su acción, sea pública o privada.

El Informe Brundtland, del año 1987, define el desarrollo sostenible como aquel que permite satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Es una primera definición de desarrollo sostenible que invoca ciertamente un principio de solidaridad entre generaciones, y que esconde u oculta una novedad en cuanto al enfoque de lo que se

denominan “necesidades”; “necesidades de los seres humanos”, que incorporan a partir de ese momento la percepción de la necesidad que tienen los mismos de un medio ambiente con suficiente calidad. Por lo tanto, ahora se tienen en cuenta no sólo las necesidades materiales, aquellas que el mercado ofrece y que tienen un precio monetario, sino también la necesidad que tiene la humanidad de mantener el soporte físico de toda la actividad económica sin los recursos naturales, a pesar del desprecio al que les ha sometido la teoría económica durante mucho tiempo. Sin esos recursos naturales no habría desarrollo de la actividad económica ni progreso social.

Naciones Unidas empieza a asomarse a los grandes desafíos ambientales en el año 1972, en la cumbre celebrada en Estocolmo sobre medio ambiente humano donde, por primera vez, se recoge un sentimiento y un conocimiento que nos llega desde la comunidad científica, y por supuesto desde las organizaciones sociales y en particular desde las organizaciones conservacionistas y ecologistas que ya están actuando

Por lo tanto es desde ese momento, desde el año 1987, cuando dentro del sistema de Naciones Unidas se aprecia un avance formal muy significativo que culmina en la cumbre de Río de Janeiro en el año 1992. Un verdadero acontecimiento. En ese momento yo todavía no tenía ninguna responsabilidad ambiental, pero sí una profunda preocupación por los temas ambientales que arrancaba de mi época de profesora de economía en la Universidad de Sevilla, cuando empecé a trabajar en la consideración que dentro de la Teoría Económica tenía el medio ambiente. Por tanto, seguí desde fuera, desde mi responsabilidad como Directora General de la Vivienda, lo que fue sin duda un acontecimiento histórico.

Insuficientes avances ambientales

Es lamentable decir que, catorce años después de esa fecha, no hemos avanzado ni mucho menos lo suficiente. Y no lo hemos hecho, entre otras cosas, porque el sistema de Naciones Unidas, la arquitectura de relaciones internacionales que se ha construido en torno a los problemas ambientales, es claramente deficitaria. Hay muchas reuniones, se producen avances... pero son avances mucho más lentos que el ritmo de destrucción de nuestros ecosistemas. Seguramente ésa es la sensación que cualquier persona con un mínimo de preocupación

siente si tiene la oportunidad, como yo he tenido, desde el año 1993, de asistir a las cumbres de Naciones Unidas en materia ambiental. Es la sensación de la extraordinaria lentitud y de la falta de compromiso real de los gobiernos a escala planetaria, con excepciones obviamente, y al margen de cualquier debate sobre la implicación de unas fuerzas política u otras.

Esto es algo mucho más profundo. Tiene que ver con nuestra cultura, con la cultura de una generación que ha vivido una etapa histórica sin precedentes en cuanto al crecimiento económico. Y eso nos ha hecho a muchos creer que el crecimiento económico sólo puede darse en presencia de procesos de destrucción de los ecosistemas y de creciente contaminación de aire, del agua o del

para salvarse del avance de la desertificación y de la prolongada sequía que les está llevando a un riesgo extremo de pobreza, de miseria y de destrucción de sus hábitats. Hoy hay muchas más urgencias que respuestas, pero las respuestas están ahí. Hay avances tecnológicos capaces de cambiar la forma de producir, de consumir y de gobernar. Lo que hace falta, efectivamente, es pasar de la retórica al desarrollo sostenible, a las decisiones en el ámbito de lo público y en el ámbito de lo privado que sean consistentes, que sean coherentes con la urgencia y con la viabilidad de las respuestas concretas. No sólo es necesario que el desarrollo sea más sostenible, sino que además, eso es posible. La política una vez más tiene que ser, no el arte de lo posible sino el arte de convertir en posible lo que es urgente. Y ahí es donde creo que estamos fallando a escala planetaria, con excepciones muy importantes y con una comunidad internacional que se ve cada vez más vulnerable ante algunos problemas que antes se han visto como los problemas de la fauna y de la flora -pero no de los seres humanos- y que hasta la NASA reconoce ya en sus informes como elementos gravísimos de cara a la seguridad de los seres humanos. Se ha llegado a decir en algún documento interno de la NASA, que el calentamiento del planeta es el mayor elemento de inseguridad del mundo en los próximos años.

Si queremos un mundo más seguro creo que hoy -un día después de recordar la trágica fecha del 11 de septiembre- es un momento especialmente adecuado para que seamos conscientes de que no tendremos un mundo más seguro si no tenemos un mundo más justo y basado en criterios más sostenibles. No se puede luchar contra la pobreza ni contra las desigualdades que están provocando los mayores desafíos en términos de seguridad mediante el extraordinario fenómeno de los flujos migratorios si no atendemos al deterioro de los ecosistemas, que está detrás del incremento de la pobreza y de los gravísimos problemas sociales de buena parte de nuestro planeta.

¿Y qué hemos hecho durante los últimos años? Pues entre otras cosas, por supuesto, cuestionar de una forma cada vez más evidente ese sistema de Naciones Unidas que presenta toda una serie de rémoras para ser eficiente. ¿Qué es lo que tenemos? Tenemos efectivamente un programa de Naciones Unidas, pero es que hay que tener en cuenta que en estos momentos existen unos 500 tratados multilaterales en materia ambiental. El principio de que la autonomía de los tratados conlleva necesariamente la autonomía de los órganos que se han creado para gestionar esos tratados es algo realmente demencial, porque eso significa que cada tratado sigue su vida, algunas veces de manera contradictoria con la evolución de otros tratados y desde luego sin generar las necesarias sinergias.

No se puede luchar contra la pobreza ni contra las desigualdades que están provocando los mayores desafíos en términos de seguridad mediante el extraordinario fenómeno de los flujos migratorios si no atendemos al deterioro de los ecosistemas, que está detrás del incremento de la pobreza y de los gravísimos problemas sociales de buena parte de nuestro planeta

suelo y que ése es el precio del crecimiento económico. Eso está instalado de una forma masiva en la opinión pública de los países más desarrollados. Es el verdadero cáncer que impide el desarrollo armónico, valiente y rápido de las relaciones internacionales y de los compromisos internacionales en materia ambiental. Porque no nos engañemos, Naciones Unidas somos todos y son nuestros gobiernos, que formando parte de esa arquitectura institucional, se sienten más o menos comprometidos, más o menos convencidos por la urgencia de hacer frente a los desafíos ambientales y de que vale la pena asumir un cierto coste social para que las cosas sean de otra manera. Pero los tiempos se están acelerando, y hoy en día no podemos contemplar con pasividad lo que está sucediendo a nuestro alrededor porque los problemas ambientales van a más.

Hay más urgencias que respuestas

El calentamiento del planeta ha dejado de ser un tema que parece implicar sólo a los movimientos ecologistas y a una parte de la comunidad científica. Hoy el calentamiento de nuestro planeta ya está produciendo efectos. No estamos hablando ya de las generaciones venideras, estamos hablando de las generaciones actuales, de las que sufren episodios cada vez más graves de sequía, de las que en el sur del desierto del Sahara se están movilizandando masivamente hacia Europa

El sistema de Naciones Unidas, ineficiente

En 1992 se estableció la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y la Convención sobre Biodiversidad o Diversidad Biológica. Después apareció un tercer gran tratado como el hermano pobre de los surgidos en Río: el Convenio de Lucha contra la Desertificación. Y tenemos tantos y tantos tratados por convenio que al final existen aproximadamente 30 Agencias de Naciones Unidas implicadas en la gestión de los diferentes tratados. Esto significa una proliferación y una incapacidad de gestionar de una manera coherente y con rigor la aplicación efectiva de los recursos económicos que existen, que no son muchos y están dispersos. Estos recursos se gestionan de manera contradictoria y por lo tanto su eficiencia es muy baja. Ésa es sin duda una de las grandes críticas al sistema de Naciones Unidas, que no se limita a la crítica o la reflexión sobre la cuestión ambiental de su sistema. Naciones Unidas está siendo cuestionada como una organización suficientemente eficiente en cuanto al destino de sus fondos, incluso a través, en muchos momentos, de la investigación sobre la supuesta corrupción en el uso de sus fondos. Lo cierto es que tenemos demasiados tratados, demasiadas agencias, muy poca coordinación y cooperación entre ellas y una baja eficiencia también en la utilización en los recursos económicos. Pero lo que es aún más grave: una evidente supeditación de los tratados internacionales sobre medio ambiente a los designios de la Organización Mundial del Comercio o a las decisiones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, que en fecha muy reciente, y en particular en el Banco Mundial, han comenzado a introducir criterios de sostenibilidad ambiental en la prestación de sus líneas financieras. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han ayudado a la destrucción de los ecosistemas. Esa es la realidad. Se ha invertido mucho dinero en la dirección opuesta, como estamos haciendo en el ámbito de cada país.

En estos momentos, todavía hoy en el espacio europeo hay más fondos destinados a las energías no renovables que a las energías renovables. Eso sí, cuando se habla de las energías renovables, todo el mundo pone el grito en el cielo porque son muy caras, porque desarrollar las energías renovables es algo carísimo, pero ¿cuánto nos está costando la factura del petróleo, sometido lógicamente a un incremento sostenido de su precio? En los últimos dos años España ha pagado 22.000 millones de euros de más por el incremento del precio del petróleo. Ése es el incremento de la factura, no la factura. Ése es el incremento de la factura sólo con la subida del precio del petróleo. Pues bien, cuando se habla del coste que España seguramente asumirá de aquí al

año 2012 para cumplir con el Protocolo de Kioto, se hace una estimación de que eso nos puede costar desde el año 2008 al año 2012 aproximadamente 3.000 millones de euros. Lo que cuesta cumplir el Protocolo de Kioto y lo que nos está costando nuestra dependencia del petróleo, aparece en las primeras páginas de la prensa económica. La miopía absoluta en la que estamos instalados -no sólo España- respecto de esa dependencia, cada vez tendrá efectos más negativos, que ya se han hecho notar, en términos económicos, en términos de vidas humanas, de conflictos y de seguridad a escala internacional y de soporte del terrorismo internacional. Todo eso tiene un coste incalculable, pero sin duda es muchísimo más alto que el coste de desarrollar las energías renovables, que son el único futuro real de la humanidad en materia energética. El único. Entre otras cosas, porque las energías no

Lo cierto es que tenemos demasiados tratados, demasiadas agencias, muy poca coordinación y cooperación entre ellas y una baja eficiencia también en la utilización en los recursos económicos. Pero lo que es aún más grave: una evidente supeditación de los tratados internacionales sobre medio ambiente a los designios de la Organización Mundial del Comercio o a las decisiones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial

renovables, como su propio nombre indica, tienen fecha de caducidad y acercarnos a esos horizontes de caducidad, de las energías no renovables en general y del petróleo muy en particular, provoca toda una serie de efectos que no nos mueven lo suficientemente a considerar la inteligencia de una respuesta mucho más potente en materia de energías renovables aunque no hubiera cambio climático. Olvidémonos del cambio climático. Supongamos que el petróleo no contamina nada pero se agota, luego habrá que sustituirlo. Y el gas natural, que también tendrá fecha de caducidad, genera igualmente una serie de problemas desde el punto de vista geopolítico y estratégico por donde están situados los recursos no renovables.

Efectivamente es un problema de inteligencia colectiva, es un problema cultural, es un problema de información, y es, yo creo, en el campo de la información, donde tenemos la posibilidad de dar una batalla cada vez mayor y por eso agradezco ocasiones como ésta en la que es posible que alguna de las cosas que diga o que voy a decir no se hayan escuchado o entendido suficientemente por muchos de los que nos escuchan.

Ecosistemas cada vez más vulnerables

Es verdad que a veces se tiene una visión muy estrecha de los temas ambientales. Desparecen las especies, ¿Significa eso que nos va a pasar algo porque en lugar de haber diez especies de mariposas nos queden dos? Parece una cosa banal, propia de la preocupación de las personas que viven ajenas a los problemas de la humanidad. Hace poco se celebraba en Madrid una reunión del Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación. Allí se dieron todos los datos suficientemente graves sobre la pérdida de capacidad para garantizar la agricultura y la alimentación que derivan del empobrecimiento de nuestro patrimonio en términos de biodiversidad. Cada vez hay menos especies ¿Qué significa eso? Significa ecosistemas cada vez más vulnerables; significa la posibilidad de colapso de algunos ecosistemas ante cualquier variación climatológica como las que ya estamos viviendo. Por lo tanto, preocuparse por la pérdida de la biodiversidad no es un problema de los ecologistas o de cuatro científicos que no tienen otra cosa de qué ocuparse. Es un problema severo de la humanidad. Pero cuando eso se dice desde el ámbito de la política tenemos muy poca credibilidad, porque no

La Organización Mundial del Medio Ambiente es una hipótesis que fue defendida ya por Jacques Chirac el año 2002, en la cumbre de Johannesburgo, y es una propuesta y una posición que España apoya, junto con otros países de la Unión Europea, de forma explícita

estamos haciendo demasiado para evitar que desaparezcan las especies, ésa es la realidad. Y la opinión pública castiga a aquellas expresiones de la agenda política que no gozan de credibilidad. Será muy importante el medio ambiente, pero si no se toman decisiones debe ser que no es tan importante. Si no las toman los poderes públicos, ¿por qué la voy a tomar yo como ciudadano de a pie?. Bueno, eso es una aproximación extraordinariamente sincera y dura, pero es lo que tenemos. Tenemos una opinión pública que empieza a sentirse preocupada cuando le toca en su piel. Y hay cada vez más personas en nuestro país y en todo el mundo, que saben que la contaminación acaba afectando a su salud.

Muchos saben, y no me importa repetirlo una y otra vez, que sólo en España los estudios existentes señalan como probable una cifra anual de 16.000 muertes prematuras a causa de la contaminación del aire. 16.000 muertes, mucho más que los accidentes de tráfico, mucho más que la siniestralidad laboral. El problema es que en la siniestralidad laboral o

los accidentes de tráfico, la causa y el efecto se ven inmediatamente: ese coche con esa persona dentro, ese andamio con ese albañil en lo alto. Quien muere prematuramente por problemas ligados a la calidad del aire es una muerte silenciosa, como la primavera silenciosa de la que hablaba Raquel Carson, no se ve, no está en la agenda política.

Todavía no hemos hecho casi nada. Una de las leyes en las que está trabajando el Ministerio, la “Ley de Calidad del Aire”, va a sustituir a una ley nada menos que del año 1972, de cuando se creó el PNUMA. A ningún gobierno, de ningún partido político, le ha preocupado que en España haya una legislación básica sobre calidad del aire. Es significativo, sin ninguna duda.

El salto hacia la Organización Mundial del Medio Ambiente

En el ámbito de Naciones Unidas hay, respecto a todo esto que estoy comentando, un proceso creciente por parte de distintos gobiernos, de expertos que están, desde hace algún tiempo, pidiendo que haya un salto cualitativo. Que el programa de Naciones Unidas que hoy conocemos se transforme en una verdadera Organización Mundial del Medio Ambiente, algo como la Organización Mundial de Comercio, con herramientas más potentes para cuando un país se salta a la torera los convenios internacionales que sin duda ratifica, no se vaya de rositas, no sea impune a ese comportamiento desde el punto de vista de las relaciones internacionales. Porque ¡bien que temen los países en la Comunidad Internacional a la Organización Mundial del Comercio!, ¿verdad?, ya que saben que si la Organización Mundial del Comercio determina que se está haciendo competencia desleal en las relaciones económicas internacionales, por un lado o por otro, pueden llegar sanciones, pueden tener consecuencias económicas. Todavía estamos discutiendo si vale la pena o no cumplir con el Protocolo de Kioto, porque al final parece que las sanciones tardarían mucho en llegar y eso se quedaría para otro momento de la historia. Mientras tanto, sigamos con nuestros comportamientos habituales, porque de manera inmediata no hay nadie que levante de verdad una reacción de penalización de manera clara.

Esa Organización Mundial del Medio Ambiente es una hipótesis que fue defendida ya por Jaques Chirac el año 2002, en la cumbre de Johannesburgo, y es una propuesta y una posición que España apoya, junto con otros países de la Unión Europea, de forma explícita. Quiero recordaros que ya el año pasado, el año 2005, hubo una resolución del Consejo de

Ministros de la Unión Europea, apoyando claramente ese proceso en el contexto de la reforma de Naciones Unidas: La Organización Mundial del Medio Ambiente. ¿Se avanzará en esa dirección? Yo tengo dudas. Desde un saludable escepticismo si queréis llamarlo así, a la vista de cómo se da prioridad en la agenda internacional a las grandes cuestiones de la paz, la seguridad y la lucha contra la pobreza sin interiorizar que dentro, en el corazón de esas batallas, está la pérdida de la vida, la pérdida del soporte de la vida, y que si no hacemos un plan paralelo de freno y de recuperación de nuestros ecosistemas, no tendremos instrumentos eficientes para evitar el aumento de la miseria, de la pobreza, de las enfermedades ligadas al cambio climático, que ya empezamos a verlas asomar. Sin embargo, el cambio climático sigue siendo una cosa contra la que es muy caro luchar. El coste de no actuar tendría que estar siempre en nuestro análisis. El coste de actuar, pero también el coste de no actuar.

España y los grandes desafíos ambientales

Quisiera hacer alguna consideración sobre la posición de España en la escena internacional respecto a los grandes desafíos ambientales, de acuerdo con la acción del actual Gobierno, más allá de decir que nos sentimos realmente comprometidos en los convenios que este país ha ratificado y que estamos intentando que no se queden en papel mojado. Dentro de la Unión Europea, España ha sido un país que ha recibido muchísimos fondos. Nuestro desarrollo económico, la transformación de nuestro país durante los últimos años ha sido, sin duda, en gran medida gracias a la solidaridad de todos los europeos a través de los fondos. Pero es curioso cómo hemos perdido, en muchos proyectos, fondos europeos simplemente por no haber cumplido, por ejemplo, de manera adecuada con los procedimientos de declaración de impacto ambiental. Siempre es muy agradable ser europeos para pedir fondos, pero ya es un poquito menos agradable tener que cumplir con unas exigencias en las que muchos no creen. Hay que cambiar esa percepción. Si queremos ser europeos tenemos que serlo tanto para lo que nos produce un aumento de nuestra financiación, como también para ser responsables en el cumplimiento de las normas europeas.

Es verdad que España es un país que acumula un número elevadísimo de quejas,

un número menos elevado ahora, afortunadamente, de sentencias o cartas de emplazamiento. Estamos intentando reducir el incumplimiento, sostenido en el tiempo por parte de las administraciones españolas, de las normas europeas y a ello le ponemos el máximo impulso. Pero es verdad que quizás habrá que ir un poco más allá de la tarea de concertación que tenemos con las Comunidades Autónomas en este momento. Al final si hay multas quien las paga es el gobierno de la nación. Pues hay que analizar de qué forma, cara al futuro, esa penalización económica se traduce en el ámbito de las relaciones financieras entre el gobierno de la nación y las Comunidades Autónomas. Hay que intentar que cada Administración se sienta efectivamente responsable de las normas ambientales que le toca desarrollar. El vertedero ilegal, ¿de quién es la culpa de que haya un vertedero ilegal? ¿del Reino de España?, pues no, del ayuntamiento correspondiente o de la comunidad autónoma de turno. Sin embargo, si hay una multa se le impone al Reino de España. Estos son temas que pueden desarrollarse sin ninguna duda muchos más.

España también ha sido muy beligerante a lo largo de estos dos años en cuanto a incorporar, en la lucha contra el cambio climático, criterios realmente de equidad a escala internacional y dentro de la UE

La sequía, problema europeo

A demás de ello, estamos intentando ser proactivos en la mesa del Consejo de Ministros. Porque no se trata de oponernos a cualquier avance de la normativa ambiental, que ha sido la actitud de España durante muchos años, no; estamos empeñados en que haya avances, y que en ellos se tengan en cuenta las características específicas de España. Por ejemplo, hemos llevado a la mesa del Consejo de Ministros la necesidad de una estrategia europea en materia de gestión de la sequía, porque la sequía no es sólo un problema de España, ni siquiera del sur de Europa, ahora que son los finlandeses, quienes sustentan la Presidencia durante este semestre, quienes sufren la sequía. Digamos que hay menos precipitaciones de las habituales y eso, la verdad, trastorna mucho a los responsables públicos porque no están acostumbrados. En algunos países del norte de Europa el que llueva menos les produce también alguna sensación muy grata, como descubrir que tienen playas y que no hace falta venir a España para tomar el sol, pero esto es un comentario frívolo respecto a una realidad extraordinariamente

compleja. El cambio climático puede tener efectos diferenciados en ese sentido, pero es un proceso global de transformación de los equilibrios de nuestros ecosistemas. Por tanto, lo hemos introducido en la agenda de la Comisión Europea, que ya ha producido un primer documento y que está comprometido el comisario Dimas a traernos un documento más completo y más preciso el próximo mes de diciembre en el Consejo de Ministros de la UE.

El medio ambiente es un derecho pero es también una responsabilidad, individual, de cada país y de la comunidad internacional

España también ha sido muy beligerante a lo largo de estos dos años en cuanto a incorporar, en la lucha contra el cambio climático, criterios realmente de equidad a escala internacional y dentro de la UE. En estos momentos, una de las cuestiones que dificultan, sin duda, la respuesta positiva por parte de la sociedad española ante el invite del cambio climático, es un hecho muy fácil de constatar: en términos de emisiones per cápita o de emisiones por PIB, si España cumpliera con los requisitos del Protocolo de Kioto, seguiría siendo un país, a pesar de lo que nos separa de esa situación, que se quedaría muy por detrás de las emisiones per cápita o de las emisiones por PIB de algunos países de la UE, que están haciendo una gran esfuerzo por no decir sus emisiones. Pero expliquémosles eso a un productor de papel de España, que cuando viene a debatir con el Ministerio de Industria, con el Ministerio de Economía o con el Ministerio de Medio Ambiente el futuro Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión, nos dice: “oiga, que yo en estos momentos, con el esfuerzo tecnológico que he hecho, me estoy situando muy por debajo, en términos de emisiones por unidad de mi producto, del competidor que tengo en Alemania o en otro país de la UE”. Eso es así. Y eso también tiene que ver, cómo pretendemos, con que el conjunto de los países haga frente al cambio climático.

Mecanismos de Desarrollo Limpio para la cooperación al desarrollo

Hasta ahora, lo que tenemos son compromisos para los países más ricos. A los países en vías de desarrollo no se les ha implicado, pero alguno de esos países que llamamos en desarrollo va a tener o está teniendo un nivel de consumo muy alto. Pensemos en la China o en India o en alguno de los países latinoamericanos. España, dentro de la UE y también dentro de Naciones Unidas, está trabajando en particular en dos niveles:

el de potenciar al máximo lo que llamamos mecanismos de desarrollo limpio, que son instrumentos creados en el Protocolo de Kioto para que haya una transferencia de tecnología limpia hacia los países en desarrollo; y que esa inversión de países ricos en países en vías de desarrollo en energías renovables, en ahorro y eficiencia energética compute en los países inversores a los efectos de cumplir el Protocolo de Kioto. Si somos capaces de convertir de verdad ese mecanismo en un mecanismo de cooperación al desarrollo, a un desarrollo más sostenible en los países emergentes, tendremos garantizado que esos países también se impliquen en el escenario futuro de reducción de emisiones.

Tuvimos, en ese sentido, ya una señal muy interesante en la Cumbre del Clima celebrada en Montreal a finales del año pasado. España presentó un frente común con América Latina, basado entre otras cosas en que desde el año 2004 hemos creado una Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático, que nos permite trabajar en tiempo real con las instituciones de cada uno de los países de la región, para que se identifiquen posibilidades de desarrollo de las energías renovables, de reducción de las emisiones, etc. Y eso nos está dando una pauta de trabajo conjunto dentro de Naciones Unidas en materia de cambio climático. A España le interesan los mecanismos de desarrollo limpio, claro que sí, pero también a los países emergentes, y desde luego a todos los países de la región iberoamericana. Ésa es, sin duda, una de las líneas que tanto en el ámbito de la UE, como en el ámbito de Naciones Unidas, ocupan nuestro esfuerzo.

Impulso a la Iniciativa Europea del Agua

Igualmente ocupa nuestro esfuerzo la política del agua con carácter general, y no solamente lo que estamos haciendo dentro de España, estamos intentando reorientar una política del agua para superar esa idea muy peligrosa de que el agua es un recurso infinito y además es gratuito o cuasi gratuito. Luchar contra ese paradigma, que ha sido el paradigma imperante, no es fácil en España, pero miremos a otros países. América Latina tiene gravísimos problemas de gestión de sus recursos hídricos, a pesar de ser un continente que almacena una parte muy sustancial del agua dulce del planeta. Por eso hemos impulsado la puesta en marcha real de la Iniciativa Europea sobre el Agua para América Latina. Se firmó el acuerdo político en marzo de este año, en el Foro Mundial de Medio Ambiente, que se celebró en México, y en estos momentos estamos preparando, con los países de la región, los planes que permitirán que haya más recursos de ayuda al desarrollo de los fondos europeos, para mejorar la situación del agua en América Latina en tres niveles: mejor abastecimiento de agua potable, mayores garantías de calidad de tratamiento de las aguas residuales y mejor gestión en particular en la

agricultura. Si en España tenemos que modernizar regadíos, os podéis imaginar cuanto queda por hacer en América Latina donde, además, como llueve mucho, posiblemente haya menos estímulo en muchas zonas a regar de una forma distinta que el riego por gravedad más convencional.

Implicarnos más en África

Para ir cerrando, algunas otras cuestiones en las que hemos trabajado y en las que estamos abriendo ahora como trabajo también ligado a nuestra ayuda al desarrollo que se ha incrementado de manera sustancial, no sólo la del Gobierno, que en dos años ha incrementado en un 60% la ayuda al desarrollo, sino también dentro del propio Ministerio de Medio Ambiente, aunque nuestras cantidades son más reducidas. Por ejemplo, en el vinculado a la iniciativa de Wangari Maathai de ir construyendo una barrera verde ante el avance de la desertificación. Significa que invertiremos, de la mano de esa organización en países subsaharianos, aunque ciertamente sea una gota de agua en el océano, pero esa gota queremos ponerla, queremos implicarnos más en África como se está implicando más en África el conjunto de nuestro Gobierno, además de nuestro trabajo permanente con América Latina, a través de las iniciativas que antes he comentado en materia de agua o de cambio climático.

Y por último, este año tuve ocasión de ser la única ministra de Medio Ambiente, que participó en Nairobi en una reunión impulsada por el programa de Naciones Unidas por la Organización Internacional del Trabajo y por la OMS. Una reunión sobre trabajo y medio ambiente, donde los protagonistas eran representantes de los sindicatos de todo el mundo, y donde yo fui invitada por la Fundación Sustain Labour que dirige un español, Joaquín Nieto, responsable de salud laboral y de medio ambiente en Comisiones Obreras. Y me pidieron que explicara cómo nos estábamos relacionando con los sindicatos en relación con la política medioambiental y qué pensábamos de la relación entre calidad y puesto de trabajo y medio ambiente. Bien, esto tiene mucho que ver con la profunda convicción de lo que estamos hablando al final: es única y exclusivamente de derechos humanos. El derecho a respirar un aire no contaminado, el derecho a disponer de la suficiente agua potable, el derecho al silencio, el derecho al espacio, el derecho al patrimonio de biodiversidad que tiene nuestro planeta, son derechos de los ciudadanos. Y son derechos que no pueden ser conculcados en una transacción entre el empleo que te ofrezco y la calidad ambiental a la que renuncias. Sin embargo es así, millones de personas todos los días en nuestro planeta aceptan llevar a cabo actividades económicas que no sólo contaminan el medio, sino que enferman a quien trabaja, a cambio de tener garantizado al menos un cuenco de arroz.

Y eso se vio en esa reunión en Nairobi. Y lo más hermoso de esa reunión fue que no sólo se habló de problemas, se habló de soluciones, y representantes de los sindicatos de todo el mundo explicaron en aquella asamblea, del Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente cómo se puede reducir la contaminación, cómo se puede hacer un uso más eficiente de los recursos naturales con iniciativas tomadas desde los trabajadores.

Enorme confianza en el futuro

Por eso, aunque la situación es una situación muy grave, yo tengo una enorme confianza cara al futuro. Se que las cosas irán lentas, pero estoy segura de que van a ir en una determinada dirección, primero, porque cada vez hay más ciudadanos dispuestos a defender sus derechos en materia de calidad ambiental y, segundo, porque la comunidad científica, nuestra capacidad empresarial, es capaz de responder con nuevas respuestas tecnológicas a estos retos, y esos son dos elementos, gobierne quien gobierne, que cada vez tendrán más potencia.

Y por último para cerrar. La mayor satisfacción que he tenido como ministra de Medio Ambiente, en estos dos años, ha sido la capacidad de impulsar en el Parlamento la creación de una Fiscalía Especial de Medio Ambiente y Urbanismo, porque creo que es necesario que en este país se acabe con la impunidad que acaba siendo un estímulo para comportamientos no responsables. El medio ambiente es un derecho pero es también una responsabilidad, individual, de cada país y de la comunidad internacional. Por eso agradezco esta oportunidad de trasladarles mi posición en esta materia y el trabajo que estamos intentando desarrollar.

Muchas gracias por su atención.

Cristina Narbona

Ministra de Medio Ambiente

La guerra contra el terrorismo: ¿están ganando los Estados Unidos?

Esta evaluación, que se centra fundamentalmente en las dimensiones internacionales de las acciones estadounidenses, sugiere que los objetivos fijados por EEUU para la guerra mundial contra el terrorismo quizá sean demasiado ambiciosos y ambiguos

Martha Crenshaw

Tema

Este documento evalúa la estrategia estadounidense de lucha contra el terrorismo internacional tal y como ha evolucionado en los últimos cinco años. Centrándose en la dimensión internacional de las acciones estadounidenses, el documento presta una especial atención al alcance y la coherencia interna de los objetivos declarados, así como a la idoneidad de los medios escogidos para librar la guerra contra el terrorismo.

Resumen

Cinco años después de los trágicos atentados de Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, ha llegado el momento de evaluar el progreso estadounidense en la lucha contra el terrorismo. Esta evaluación, que se centra fundamentalmente en las dimensiones internacionales de las acciones estadounidenses, sugiere que los objetivos fijados por EEUU para la guerra mundial contra el terrorismo quizá sean demasiado ambiciosos y ambiguos. También parecen estar basados en una caracterización incorrecta del adversario y de la naturaleza de la lucha. Algunos de esos objetivos muestran además una incoherencia interna, en el sentido de que son incompatibles entre ellos. Por otro lado, los medios escogidos para librar la guerra contra el terrorismo quizá no sean adecuados al fin, ni tampoco adecuados entre ellos. Algunos de los modos de proceder quizá no resulten viables, ni siquiera con el enorme poderío económico y militar de EEUU. Además, en las declaraciones oficiales sobre su estrategia, el Gobierno estadounidense

ha demostrado que no puede, o no quiere, reconocer los problemas en la conceptualización de la estrategia y su aplicación. Resulta vital tener en cuenta las contradicciones prácticas si se quieren evaluar adecuadamente los progresos entre 2001 y 2006.

Análisis

Antes de ofrecer una evaluación, deberíamos preguntarnos lo que, en principio, debería esperarse de una estrategia de lucha contra el terrorismo.¹ En primer lugar, el Gobierno necesita un objetivo político claro y definitivo. La estrategia sería entonces un plan para hacer que los medios produzcan el fin deseado. Los objetivos de la estrategia no pueden ser tan vagos y abiertos que resulte imposible determinar qué acciones son necesarias para alcanzarlos. Además, los costes deben ser aceptables para los beneficios que se esperan obtener (y ambos deben ser previstos con antelación). Así, los medios deben ser viables y acordes a los fines perseguidos. La estrategia también debe adaptarse a los cambios en las circunstancias, ocasionados tanto por los propios efectos de esa estrategia como por las reacciones de las partes amigas y enemigas. Los riesgos inherentes a los distintos modos de proceder deben reevaluarse cada vez que cambien las circunstancias y dichos modos de proceder modificarse en función de esa nueva evaluación.

La estrategia de la lucha contra el terrorismo debe encajar también en un marco general de política exterior que integre distintos objetivos en función de los intereses nacionales. Deben conciliarse valores en conflicto; por ejemplo, se debe tratar de conseguir un equilibrio entre combatir el terrorismo y hacer frente a una posible competencia entre superpotencias o restringir la proliferación de armas nucleares. La política debe además tener en cuenta el futuro a largo plazo y no concentrarse exclusivamente en el corto plazo. Resulta de vital importancia que la política nacional sea el resultado de un proceso político y que represente, si no un consenso, sí al menos un debate abierto y sustantivo tanto sobre los fines como sobre los medios empleados para alcanzarlos. Y dicho debate debe estar bien fundamentado sobre la base de un análisis objetivo de los costes y los beneficios de otras posibles estrategias alternativas.

¹ Para más información, véase Martha Crenshaw, "Terrorism, Strategies, and Grand Strategies", en Audrey Kurth Cronin y James M. Ludes (eds.), *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, Georgetown University Press, Washington, 2004.

La estrategia estadounidense de lucha contra el terrorismo

La respuesta estadounidense al terrorismo tal y como se presenta hoy en día se forjó en un momento de profundo estupor tras los atentados del 11-S en Nueva York y Washington, que supusieron una ruptura en la política exterior estadounidense, y se estableció enmarcando la amenaza como un fenómeno de “terrorismo de alcance global” contra el que debía emprenderse una guerra. Las implicaciones de definir la tarea que se tenía por delante como una “guerra” eran claras: EEUU no podía perder, el enemigo tendría que ser totalmente destruido o derrotado. Por primera vez, el terrorismo se convirtió en la amenaza con mayúsculas para la seguridad nacional. La solución implicaba el uso de la fuerza militar y la victoria era el único resultado posible. De esta forma, la metáfora de la “guerra” era a la vez diagnóstica y prescriptiva, al igual que coherente con el discurso político tradicional estadounidense. En el pasado, EEUU había declarado la guerra a problemas sociales como la pobreza o las drogas.

Con posterioridad, cuatro documentos oficiales definieron y explicaron la respuesta estadounidense:

- (1) Septiembre de 2002: Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América.²
- (2) Febrero de 2003: Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo.³
- (3) Marzo de 2006: Estrategia de Seguridad Nacional II.⁴
- (4) Septiembre de 2006: Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo II.⁵

Los contenidos de estos documentos representaron cambios importantes en la política estadounidense. Antes del 11-S era inconcebible que EEUU hiciera del terrorismo la única prioridad de sus declaraciones sobre estrategia. Al considerar el efecto de estos documentos también deben tenerse en cuenta los importantes cambios organizativos tras la política estadounidense: la creación de un Departamento de Seguridad Nacional, un director de Inteligencia Nacional y un Centro Nacional de Contraterrorismo. EEUU no había llevado a cabo una reorganización tan fundamental de su estructura burocrática desde el período que siguió a la Segunda Guerra Mundial, cuando se crearon el Departamento de Defensa y la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

Los objetivos de la estrategia estadounidense

En las declaraciones de 2002 y 2003, el objetivo de EEUU se describió como la consecución de “un mundo en el que el terrorismo no determine la vida cotidiana de los estadounidenses ni de sus amigos”. El fin de la respuesta estadounidense era eliminar el terrorismo como amenaza para el estilo de vida estadounidense (no su poder). Se estableció que era de interés nacional combatir el terrorismo y evitar que Estados irresponsables adquiriesen armas de destrucción masiva. Ese doble interés se concibió no sólo como una cuestión de autoprotección y supervivencia nacional, sino también como una necesidad moral de combatir el mal. Por ello, los fines prescritos eran un tanto subjetivos: ¿Cómo puede uno decidir si el

En 2006, las declaraciones de estrategia se apartan drásticamente de una visión realista de la política internacional. Se fija como objetivo de las acciones estadounidenses la difusión de una democracia efectiva por todo el mundo, por considerarse que ello “pondrá fin al azote del terrorismo”

terrorismo está determinando la vida cotidiana de los estadounidenses y sus amigos? Ni siquiera los terribles atentados del 11-S amenazaron el estilo de vida estadounidense en un sentido profundo. Por ejemplo, en aquel momento se sobreestimó la repercusión económica de dichos atentados. El terrorismo no hizo peligrar entonces, ni hace peligrar ahora, la supervivencia de EEUU. Y tampoco puede debilitar su poder económico o militar.

En 2006, las declaraciones de estrategia se apartan drásticamente (o quizá aún más drásticamente) de una visión realista de la política internacional. Se fija como objetivo de las acciones estadounidenses la difusión de una democracia efectiva por todo el mundo, por considerarse que ello “pondrá fin al azote del terrorismo”. Ahora, la intención declarada de EEUU es acabar con cualquier tipo de extremismo violento, no sólo el islamista o yihadista. El objetivo es crear un entorno internacional que resulte inhóspito para los extremistas. De este modo, el fomento de la democracia (“llevando la paz y la esperanza a todas las gentes del mundo”) se considera tanto un fin como un medio. La carta del presidente que acompañaba la Estrategia de Seguridad Nacional de marzo de 2006 sostiene que la estrategia es idealista

² <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss.pdf>, en inglés.

³ http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf, en inglés.

⁴ <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>, en inglés.

⁵ <http://www.whitehouse.gov/nsc/nsc/2006/nsc2006.pdf>, en inglés.

en cuanto a los objetivos pero realista en cuanto a los medios. El fin último de la política estadounidense es acabar con la tiranía en el mundo.

Éstos son unos objetivos muy ambiciosos, y para alcanzarlos sería necesaria una transformación a nivel mundial. Su consecución alteraría drásticamente las características internas de los regímenes, no las relaciones entre los Estados ni los equilibrios de poder. La “paz

El objetivo es crear un entorno internacional que resulte inhóspito para los extremistas. De este modo, el fomento de la democracia (“llevando la paz y la esperanza a todas las gentes del mundo”) se considera tanto un fin como un medio

democrática” resultante sería presumiblemente interna además de externa. Los Estados democráticos no iniciarían guerras los unos contra los otros, y sus situaciones políticas a nivel nacional serían igualmente pacíficas y estables. Ésta es una clásica visión de “segunda imagen” en los términos empleados por Kenneth Waltz en el original tratamiento que da a este tema en *Man, The State, and War*,⁶ puesto que da por hecho que los Estados “buenos” no iniciarán guerras los unos contra los otros. Waltz criticó esta explicación de las causas de la guerra porque pasaba por alto la “tercera imagen”, la estructura del sistema internacional, que él definió como las relaciones entre Estados soberanos en condiciones de anarquía, donde el uso de la fuerza es siempre, en última instancia, el árbitro de las disputas. Según la teoría de la “tercera imagen”, la guerra se produce porque no hay nada que lo impida. La “segunda imagen” también pasaba por alto la posibilidad de que las personas pudieran no ponerse de acuerdo en torno a la definición de un Estado “bueno” (por ejemplo, los islamistas consideran que el único Estado bueno es un Estado islámico donde rija la Sharia). Por otro lado, Waltz no consideró el efecto de la violencia civil, y sin embargo los procesos de democratización son a menudo violentos. Además, los procedimientos democráticos como las elecciones no siempre traen como resultado gobiernos que apuestan por la paz, como demuestran las últimas elecciones palestinas. Pero la estrategia estadounidense no ofrece una recomendación de política con respecto a los partidos elegidos democráticamente que apoyan o emplean la violencia.

Todas las declaraciones de estrategia desde 2002 hasta la actualidad acuerdan de forma sistemática que la lucha contra el terrorismo es una guerra. En 2006, sin embargo, se empieza a hacer mayor hincapié en la comparación de la guerra contra el terrorismo con la Guerra Fría, un tema que se resalta también en los discursos oficiales. La guerra contra el terrorismo se describe como una “lucha generacional” que sólo podrá ganarse a muy largo plazo. El adversario se identifica con los precedentes históricos del fascismo y el totalitarismo. De esta forma, el enemigo se presenta como una ideología, no como un método de violencia ni como un actor político concreto. El enemigo se define como un movimiento asesino unido por una ideología de opresión, odio y violencia y que desea imponer un régimen totalitario en un imperio mundial. Este enemigo amenaza la “paz mundial, la prosperidad y la seguridad internacionales, la creciente corriente democrática y el derecho de todas las personas a vivir sin temor a una violencia indiscriminada”. Por lo tanto, el enemigo no es aún un Estado, sino un imperio en ciernes.

Las declaraciones de estrategia de 2006 reconocen el fenómeno del terrorismo autogenerado o perpetrado por terroristas nacionales, tras el 11-S, presumiblemente el mismo que provocó los mortales atentados de Bali, Madrid y Londres de 2004 y 2005. Ese terrorismo descentralizado se lleva a cabo en entornos de democracia y resulta difícil vincularlo en términos operativos a la cúpula de al-Qaeda y otros movimientos organizados a nivel mundial con ambiciones imperialistas. Esta forma de terrorismo se atribuye confusamente a “algunos grupos étnicos o religiosos [...] que no pueden o no quieren aprovechar los beneficios de la libertad”. Por lo tanto, esos grupos pueden representar una amenaza para la seguridad pública nacional o transnacional incluso en un mundo futuro de democracias efectivas. Y sin embargo, esta contradicción no se explica más a fondo en la estrategia.

Medios para librar la guerra contra el terrorismo

Las declaraciones de 2002 y 2003 subrayaron la importancia de las actuaciones de prevención como una “autodefensa anticipatoria” y propugnaron sin tapujos el unilateralismo. Las declaraciones advertían que EEUU trataría de conseguir el respaldo internacional pero que actuaría por su cuenta si los intereses estadounidenses y las responsabilidades “singulares” adquiridas así lo requerían. De esta forma, la estrategia justificaba de antemano la invasión de Irak y sentaba las bases de la aseveración, que sigue sosteniéndose hoy en día, de que la guerra en Irak es una parte integral de la guerra mundial contra el terrorismo.

⁶- Columbia University Press, New York, 1959. Traducción española: *El Hombre, el Estado y la Guerra*, Nova, Colección Hombre y Circunstancia, Buenos Aires, 1970.

Este enfoque unilateralista se renovó en 2006, pero suavizado. Las declaraciones estratégicas revisadas no hacen tanto hincapié en actuar de forma unilateral, hacen más bien referencia a “normas internacionales” y a reforzar las coaliciones y las relaciones de cooperación. Por ejemplo, la estrategia de marzo de 2006 contiene un capítulo entero dedicado a la cuestión de fortalecer las alianzas y evitar los ataques no sólo contra EEUU sino también contra sus “amigos”. Sostiene que EEUU combatirá al enemigo, pero añade la condición de que la lucha se llevará a cabo con el apoyo de amigos y aliados. Y se hace mención a la “prevención” en el contexto de hacer frente a redes terroristas, no de derrocar regímenes.

No obstante, la política de 2006 se refiere de forma frecuente y apremiante al problema de los Estados que respaldan el terrorismo, señalando en particular a Irán y Siria. Una de las estrategias descritas con mayor prominencia en los documentos de 2006 es la disuasión del uso de armas de destrucción masiva, dejando claro que quienes las empleen o contribuyan a que otros las empleen se enfrentarán a una “respuesta aplastante”. Las declaraciones prometen que EEUU se asegurará de que sean bien conocidas tanto su determinación como su capacidad de identificar la fuente de un ataque. La concepción estadounidense de la amenaza, por lo tanto, radica en que ésta no procede exclusivamente de actores no estatales que pretenden establecer un imperio totalitario ni de la ideología que propugnan, sino que la amenaza real de un terrorismo catastrófico procede en última instancia de los Estados.

Todas las declaraciones de estrategia realizadas desde 2002 hasta 2006 propugnan basarse en el poder militar (a corto plazo) y la diplomacia, o “ganar la batalla de las ideas” (a largo plazo). Sin embargo, la revisión de 2006 subraya que la solución a largo plazo es el “fomento de la democracia”, y que todas las demás acciones sólo sirven a corto plazo. Una pregunta clave a la que se sigue sin dar respuesta, sin embargo, es cómo exactamente va a fomentarse dicha democracia.

En el período de 2002 a 2003, las acciones a corto plazo a que instaba la estrategia nacional se resumían, haciendo uso de una aliteración, como las cuatro Des:

- (1) Derrotar a los terroristas (incluso cortando sus medios de financiación);
- (2) Denegarles apoyo estatal;
- (3) Disminuir su fuerza atacando sus causas fundamentales;
- (4) Defender el territorio nacional y los intereses en el extranjero.

En 2006, el fomento de la democracia (que no se mencionaba en declaraciones anteriores) ocupa

el primer lugar de importancia, seguido por la prevención de atentados terroristas antes de que se produzcan. A éstos les siguen tres de las Des incluidas en la declaración de 2002 (derrota, denegación y defensa) pero no la cuarta, la disminución del terrorismo atacando sus causas fundamentales (no se explica el porqué de esta omisión). La declaración sostiene que la democracia puede servir de contrapeso a las causas del terrorismo: alienación política, sufrimientos que pueden atribuirse a otros, subculturas de conspiración e información errónea y una ideología

La política de 2006 se refiere de forma frecuente y apremiante al problema de los Estados que respaldan el terrorismo, señalando en particular a Irán y Siria. Una de las estrategias descritas con mayor prominencia en los documentos de 2006 es la disuasión del uso de armas de destrucción masiva, dejando claro que quienes las empleen o contribuyan a que otros las empleen se enfrentarán a una “respuesta aplastante”

que justifique el asesinato. El informe desecha otras causas sugeridas como la pobreza, la hostilidad hacia la política estadounidense en Irak, el conflicto palestino-israelí y las iniciativas estadounidenses para prevenir el terrorismo. EEUU opina que “los terroristas se ven más alentados por la percepción de debilidades que por muestras de determinación”, y que por ello debe demostrar que no es decadente ni fácilmente intimidable. La reputación y la credibilidad constituyen así factores importantes.

En 2006, se hace gran hincapié en negar el acceso a las armas de destrucción masiva, el apoyo y refugio de los Estados y el control de un Estado desde el que los terroristas puedan lanzar ataques contra EEUU. Este último grupo de negaciones es una clara referencia a la necesidad de ganar las guerras en Irak y Afganistán. También refuerza la trayectoria de la estrategia estadounidense hacia un enfoque estadocéntrico, como también lo hace el énfasis puesto en disuadir a Irán y Siria.

Dudas en torno a la viabilidad y la coherencia

Pueden plantearse numerosos interrogantes acerca de las estrategias oficiales. Éstas no parecen reconocer el hecho de que el uso de la fuerza militar hace difícil ganar la “batalla” de las ideas, que implica persuasión más que coerción y destrucción. Los esfuerzos de diplomacia pública han fracasado debido al malestar y la hostilidad generados por la guerra en Irak. Resulta cuestionable la utilidad de hacer uso de la fuerza

militar para instaurar la democracia, aun a pesar de los precedentes históricos de Alemania y Japón. Esas analogías históricas probablemente resulten inadecuadas, aunque se evocan al comparar el yihadismo con el totalitarismo. La guerra en Irak (emprendida en un principio con el fin de prevenir un ataque con armas de destrucción masiva y posteriormente reformulada como medio de difundir la democracia y transformar la política de Oriente Medio) obra en contra del objetivo de conseguir un entorno mundial inhóspito para el terrorismo y poner fin al extremismo violento. Esta guerra ha fomentado la radicalización entre minorías susceptibles del mundo musulmán, incluso entre comunidades que viven en la diáspora en Occidente y alienado a muchos de los aliados que deberían estar colaborando en la guerra contra el terrorismo. De las principales potencias, sólo el Reino Unido ha seguido siendo aliada de EEUU, aunque la opinión pública no se muestre de acuerdo con la decisión del Gobierno. Los movimientos yihadistas emplean esta guerra y los conflictos entre Israel y Palestina e Israel y Líbano para justificar el terrorismo contra civiles occidentales en nombre de la defensa del islam frente a “judíos y cruzados”. La estrategia de 2006 reconoce tan sólo que “la propaganda terrorista ha tergiversado la situación actual en Irak para justificar un llamamiento a la lucha”.

Según un sondeo de Foreign Policy y el Center for American Progress, en el verano de 2006 la mayor parte de los expertos encuestados no consideraba que EEUU estuviese ganándole la partida al terrorismo

Además, muchos de los medios empleados por EEUU tanto en su territorio como en el extranjero no son intrínsecamente democráticos y se enfrentan a una oposición en todo el mundo por considerarse que contravienen el Derecho internacional, las libertades civiles y los derechos humanos. Muchos países amigos han acusado a EEUU de incumplir las Convenciones de Ginebra con respecto al uso de la tortura y el trato vejatorio. La Administración estadounidense también ha sido cuestionada dentro de su país por destacados políticos como el senador John McCain y por antiguos funcionarios como Colin Powell. El concepto de “combatientes ilegales” no es un concepto generalmente aceptado, y también se pone en entredicho la entrega extrajudicial de detenidos.

Pueden plantearse muchas otras preguntas acerca de la estrategia. En general, ¿cómo derrota un

Gobierno un método de violencia o una ideología? A largo plazo, puede que no le resulte posible a EEUU promover la democracia sin “desestabilizar regímenes amigos” (al evaluar los progresos en la guerra contra el terrorismo, la declaración de estrategia estadounidense hace referencia a conseguir con éxito que una serie de países que eran parte del problema antes del 11-S se conviertan en parte de la solución sin desestabilizar a países amigos en regiones clave, lo cual indica que evitar desestabilizar regímenes aliados que podrían resultar de utilidad en la lucha contra el terrorismo constituye un objetivo importante de esta política). Por otro lado, la estrategia de 2006 señala que aquellos regímenes que se alíen con el terrorismo tendrán que rendir cuentas no sólo ante EEUU sino también ante el resto de mundo, pero, ¿cómo se les hará rendir cuentas? Por ejemplo, los resultados obtenidos por la comunidad internacional en sus negociaciones con Irán no resultan demasiado alentadores, ya que EEUU y sus aliados no han conseguido ponerse de acuerdo con respecto a la contención del programa nuclear que se está desarrollando en Irán. Y, desde un punto de vista práctico, ¿cómo puede EEUU, por ejemplo, negar a los terroristas el acceso a Internet por considerarlo un refugio virtual, como declaró que pretendía hacer en 2006? No se pone en duda el hecho de que Internet constituye un recurso importante para la organización de actividades terroristas, pero controlar el acceso a la información es una tarea de ingentes proporciones.

Evaluación del progreso

Un factor clave es que EEUU no ha vuelto a sufrir ningún otro atentado en su territorio, que no se ha repetido el 11-S. Sin embargo, algunos de sus aliados han sufrido terribles atentados, lo cual quizá represente una desviación del terrorismo hacia objetivos más blandos. Este patrón también podría reflejar el carácter cambiante de la amenaza; de esta manera, el movimiento yihadista pasa a ser más difuso y globalizado y a originarse dentro de los propios países, de forma que pequeños grupos consiguen aprovechar oportunidades existentes a nivel local. Además, aunque la organización al-Qaeda (creada en Pakistán en 1988 y que financió y dirigió los atentados del 11-S) haya dejado de existir, sus principales dirigentes siguen libres, continúan provocando a EEUU y movilizándolo a seguidores e imitadores y siguen siendo capaces de comunicarse y de servir de inspiración a otros. Además, si se considera a Irak y Afganistán puestos de avanzada en la guerra contra el terrorismo, éstos están sufriendo unos niveles inmensamente altos de actividad terrorista, sobre todo Irak. Los atentados suicidas han alcanzado una

⁷ “The Terrorism Index”, *Foreign Policy*, julio-agosto de 2006, pp. 49-55.

cifra sin precedentes en el país y desde ahí se están extendiendo a Afganistán.

Según un sondeo de *Foreign Policy* y el *Center for American Progress*, en el verano de 2006 la mayor parte de los expertos encuestados no consideraba que EEUU estuviese ganándole la partida al terrorismo.⁷ Casi un 80% de los más de 100 expertos encuestados había trabajado para el Gobierno de EEUU. Una mayoría bipartidista (84%) opinaba que EEUU no le estaba ganando la partida al terrorismo. Al preguntárseles si consideraban que el mundo era ahora más seguro o más peligroso para EEUU y sus ciudadanos, el 86% declaró que el mundo era mucho más o algo más peligroso. Los encuestados se mostraron críticos con todas las áreas de actuación y todas las burocracias implicadas. Los sondeos públicos de opinión de *The New York Times* y CBS News llevados a cabo en agosto mostraban que una escueta mayoría (55%) de los encuestados aprobaba la forma en que el presidente había gestionado la campaña contra el terrorismo (esa cifra aumentó ligeramente con respecto a la de la semana anterior).⁸ Además, un 51% de los encuestados pensaba que la guerra en Irak era independiente de la guerra contra el terrorismo, lo cual supone un aumento de 10 puntos porcentuales con respecto a junio, a pesar de que la Administración estadounidense hubiera declarado que Irak es parte integral de la guerra mundial contra el terrorismo. Según esta encuesta, los estadounidenses otorgan prácticamente la misma importancia al terrorismo que a la guerra en Irak.

La cobertura de prensa del quinto aniversario de los atentados del 11-S se mostró ampliamente negativa. Por ejemplo, Frank Rich, de *The New York Times*, comentó que la pérdida de unidad dentro de EEUU y en el resto del mundo era motivo de luto tanto como los propios atentados.⁹ La actualización de *The Terror War and Remembrance* del *Council on Foreign Relations* incluye tanto valoraciones optimistas como pesimistas y llega a la conclusión de que, aunque la pregunta “¿Está EEUU ganando o perdiendo la batalla?” está en la mente de todos, no hay ninguna respuesta sencilla a la misma.¹⁰

Mi valoración crítica de la estrategia oficial no pretende insinuar que no se ha producido ningún éxito, como es el caso de la amplia cooperación internacional en materia policial y de inteligencia, la detención, si no de todos, de al menos muchos de los líderes importantes de al-Qaeda, el desbaratamiento de diversos planes de atentar y las iniciativas de las Naciones Unidas y otros órganos internacionales para impulsar normas que deslegitimen el terrorismo. Pero, sin embargo, las declaraciones estadounidenses oficiales no

reconocen que muchos de los medios empleados para librar la guerra mundial contra el terrorismo han puesto en peligro la legitimidad del liderazgo estadounidense, han hecho que la hegemonía de EEUU parezca todo menos benévola y han provocado que se sospeche del poder de este país.

El objetivo de difundir la democracia efectiva y acabar con la tiranía en el mundo está fuera del alcance de EEUU

Existen otros problemas y contradicciones, además. La estrategia de 2006 afirma que el terrorismo “no es simplemente un resultado” del conflicto palestino-israelí, pero no reconoce las consecuencias políticas de ese conflicto. No habla en absoluto de la complicada cuestión de Hezbolá y Líbano. La estrategia de 2006 sostiene que Afganistán disfruta actualmente de un Gobierno democrático y que es un socio de pleno derecho en la “guerra contra el terrorismo”. También anuncia que Irak se ha unido a la coalición contra el terrorismo. Constantemente hace referencia a la lucha contra los “terroristas” de Irak sin mencionar para nada las dimensiones sectarias de la violencia o la auténtica situación de insurgencia y la posibilidad de una guerra civil en el país. La declaración sostiene que “una coalición multinacional a la cual se han unido los iraquíes está librando una agresiva batalla contra los terroristas de Irak”. La guerra en ese país, destinada a acabar con el terrorismo, no sólo ha provocado altos niveles de actividad terrorista y violencia sectaria en el mismo (entre otras cosas atrayendo a una rama de al-Qaeda), sino que además ha brindado oportunidades a Irán.

Los documentos de estrategia de 2006 mencionan que Libia ha renunciado al terrorismo y por tanto en junio de 2006 se le ha excluido de la lista oficial de Estados que lo patrocinan. De hecho, la estrategia declara que Libia es un ejemplo para los “Estados delincuentes” que deseen reintegrarse en la comunidad de naciones. Libia se ha rehabilitado a los ojos de EEUU. Sin embargo, la declaración de estrategia no hace referencia alguna al hecho de que no sea un Estado democrático y ni siquiera se encuentre en una etapa de “transición” hacia la democracia, como se afirma que se encuentra Irak.

La estrategia tampoco trata los graves problemas que suponen los aliados no democráticos como Pakistán, Arabia Saudí y Egipto ni explica cómo puede llevarse “libertad y esperanza” a esos países, gobernados por regímenes autoritarios. Tampoco hace mención alguna del apoyo saudí a versiones intolerantes del islam. Pero puesto que todos estos

⁸ *The New York Times*, 23/VIII/2006.

⁹ “Mourning post-9/11 unity”, *International Herald Tribune*, 12/VIII/2006; véase también el artículo de Albert R. Hunt, “Safer but Not Stronger? America After 9/11 (Letter from Washington)”, 11/IX/2006; el autor sostiene que “el Gobierno sigue tratando de crear una nueva doctrina viable o aceptable”.

¹⁰ En http://www.cfr.org/publication/11399/winning_or_losing.html. El informe tiene enlaces a distintos puntos de vista de medios de comunicación y funcionarios gubernamentales.

países han estado vinculados al surgimiento de al-Qaeda, quizá lo más apropiado sería empezar por ellos en la aplicación de la política de democratización mundial.

Conclusiones

Los ambiciosos objetivos estadounidenses no se corresponden con la viabilidad de los medios. Puede que no resulte posible perseguir objetivos idealistas con medios realistas, como ha recomendado el presidente Bush. El objetivo de difundir la democracia efectiva y acabar con la tiranía en el mundo está fuera del alcance de EEUU. No resulta posible acabar con el extremismo violento en todas sus variantes, aun cuando se lograsen instaurar regímenes democráticos. El poder militar no puede derrotar a grupos pequeños pero mortíferos que son en gran parte autónomos de un mando central y no dependen del apoyo estatal. Por lo que respecta a la lucha contra el terrorismo, puede que quienes formulan las políticas estadounidenses estén pecando del mismo optimismo excesivo que les llevó a creer que EEUU sería recibido como un liberador en Irak y que no era necesario planificar la seguridad para el período posterior a la guerra. El exceso de confianza en la justicia que justifica una guerra contra el terrorismo y la posibilidad de una victoria final puede llevar a quienes toman las decisiones en EEUU a pasar por alto contradicciones y falacias que debilitan su estrategia.

Martha Crenshaw

Catedrática de Ciencia Política de la Wesleyan University en Middletown, Connecticut, EEUU

Este análisis valora si las sanciones adoptadas recientemente contra Corea del Norte por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas son o no suficientes para modificar sustancialmente el comportamiento de Pyongyang y, en última instancia, para que el régimen de Kim Jong Il renuncie a la opción nuclear. Argumenta que es muy posible que no sean suficientes, por lo que se hacen necesarias medidas adicionales, que en cualquier caso no deben en absoluto incluir acciones militares.

Resumen

El análisis expone, en primer lugar, las causas y las consecuencias más probables de la prueba nuclear llevada a cabo por Corea del Norte el pasado 9 de octubre. En segundo término, valora si las sanciones contempladas en la Resolución 1718 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas serán suficientes para los propósitos que el propio Consejo se ha fijado. El análisis concluye que, aunque no cabe descartar que Corea del Norte vuelva a las negociaciones tras esa Resolución, es muy posible que las sanciones actuales no sean suficientes para conseguirlo. En tercer lugar, argumenta que, por tanto, son precisas medidas adicionales coordinadas que, sin incluir en ningún caso acciones militares, deberían contemplar a la vez garantías formales de seguridad para el régimen de Pyongyang y sanciones más estrictas por parte de China y Corea del Sur.

Análisis

La prueba nuclear que realizó Corea del Norte el pasado 9 de octubre ha suscitado una muy rápida respuesta por parte de la comunidad internacional: la Resolución 1718, aprobada por unanimidad en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 14 de octubre. Como es bien sabido, la Resolución condena la prueba, insta a Pyongyang a que se abstenga de hacer demostraciones adicionales de fuerza, a que vuelva a las conversaciones a seis bandas y a que abandone sus programas nucleares y, sobre todo, impone una serie de sanciones. Entre tales sanciones figuran un embargo de armas (de destrucción masiva y de cierto tamaño) y la confiscación de activos financieros a personas o instituciones relacionadas con los programas de armas, así como la prohibición de viajes al extranjero a altos cargos del régimen y de las exportaciones de bienes de lujo. Para la aplicación de las sanciones, el Consejo ha pedido a los miembros de Naciones Unidas que inspeccionen barcos, aviones y camiones con origen o destino en Corea del Norte.

Este análisis expone el contexto de la prueba nuclear, valora si las sanciones mencionadas serán suficientes y argumenta que probablemente no lo sean y que, por tanto, serán precisas medidas adicionales.

La prueba nuclear de Corea del Norte: ¿son suficientes las sanciones del Consejo de Seguridad?

Tras algunas dudas iniciales, ha quedado confirmado que Corea del Norte llevó a cabo una prueba nuclear el pasado 9 de octubre. Al parecer, la detonación fue sorprendentemente pequeña (menos de 1 kilotón, cuando la primera prueba de la India, en mayo de 1998, superó los 30 kilotonnes), lo que podría indicar que la prueba fue un fracaso parcial, y por tanto que podría haber otra próximamente

Pablo Bustelo

Causas y consecuencias de la prueba nuclear

Tras algunas dudas iniciales, ha quedado confirmado que Corea del Norte llevó a cabo una prueba nuclear el pasado 9 de octubre. Al parecer, la detonación fue sorprendentemente pequeña (menos de 1 kilotón, cuando la primera prueba de la India, en mayo de 1998, superó los 30 kilotonnes), lo que podría indicar que la prueba fue un fracaso parcial (y por tanto que podría haber otra próximamente). También parece que se trató de una bomba de plutonio, lo que demostraría que el otro programa nuclear del país (de enriquecimiento de uranio) no está todavía maduro.

Pyongyang había dicho reiteradamente que podría proceder a una prueba nuclear ante la actitud agresiva de EEUU, esto es, como elemento de disuasión de un eventual ataque por parte de Washington. Es obvio que ese razonamiento no se sostiene. Las fuerzas convencionales de Corea del Norte (1,2 millones de soldados, una muy poderosa artillería, cientos de misiles, un buen número de aviones de combate, etc.) así como la cercanía de Seúl a la zona desmilitarizada que separa las dos Coreas (y, por tanto, a la artillería norcoreana) son elementos de disuasión más que suficientes. Por lo demás, las fuerzas armadas de EEUU están sobreextendidas y sujetas a una presión excesiva, especialmente en Irak y Afganistán, con lo que parece poco probable que Washington tuviera intención inminente de abrir otro frente en la península coreana.

La causa principal está sin duda en otro lado: la voluntad de intensificar el chantaje nuclear, con el

fin de utilizarlo como baza de negociación con miras a obtener diversas concesiones de la comunidad internacional. La fecha elegida seguramente no es casual, pues ha coincidido con acontecimientos como la visita del nuevo primer ministro japonés, Shinzo Abe, a Pekín y Seúl, el nombramiento de un diplomático surcoreano, Ban Ki-moon, como nuevo secretario general de Naciones Unidas, el fracaso de las pruebas de misiles del pasado julio, etc.

Según Mohamed El Baradei, director del Organismo Internacional de la Energía Atómica, habría en el mundo una treintena de naciones capaces de fabricar, en un corto espacio de tiempo, armas nucleares. Entre ellas figuran sin duda las prósperas y técnicamente avanzadas economías de Asia oriental

Las consecuencias principales de la prueba son ciertamente graves, puesto que aumenta mucho los riesgos de proliferación nuclear, intencionada o no. Por una parte, el Gobierno o el ejército de Corea del Norte (o elementos incontrolados de su régimen) podrían transferir armas nucleares, componentes de esas armas o tecnología nuclear a otros países o incluso a grupos terroristas. El historial de proliferación de Corea del Norte no es precisamente tranquilizador. Se sabe que ha vendido misiles, sus componentes y su tecnología a países como Irán, Siria, Libia, Yemen, Egipto y Pakistán y se cree que llegó a proporcionar a Libia una pequeña cantidad de uranio enriquecido. Por añadidura, Corea del Norte necesita urgentemente divisas, entre otras razones porque las sanciones estadounidenses de los últimos años (a través de la Iniciativa para las Actividades Ilícitas) han afectado, parece ser que bastante, a lo que hasta hace poco era un lucrativo comercio ilegal de drogas, moneda falsa y artículos de contrabando. Por añadidura, a principios de este año EEUU impuso sanciones a un banco de Macao, acusado de tener cuentas en las que se blanqueaba dinero de Corea del Norte, cuentas que fueron naturalmente bloqueadas.

Aunque no hay pruebas de que esa transferencia se esté produciendo y a pesar de que los expertos consideran que la probabilidad de que se produzca es relativamente baja, las gravísimas consecuencias potenciales de esa actividad han hecho que Washington se tome muy en serio ese riesgo. Apenas dos días después de la prueba nuclear, el presidente Bush advirtió tajantemente que EEUU no la toleraría: “la transferencia de armas o material nucleares a Estados o entidades no estatales sería considerada como una grave amenaza para EEUU y haríamos a Corea del Norte plenamente responsable de las consecuencias de dicha acción”.

Por otra parte, una segunda consecuencia de la prueba nuclear es que provoque un efecto dominó en la región y conduzca a la nuclearización de Japón, Corea del Sur e incluso Taiwán. Es bien sabido que hay un buen número de países en el mundo que podrían sumarse rápidamente al club de las nueve potencias nucleares (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, India, Israel, Pakistán y ahora Corea del Norte). Según Mohamed El Baradei, director del Organismo Internacional de la Energía Atómica, habría en el mundo una treintena de naciones capaces de fabricar, en un corto espacio de tiempo, armas nucleares. Entre ellas figuran sin duda las prósperas y técnicamente avanzadas economías de Asia oriental. En particular, la nuclearización de Japón (o el simple hecho de que la opción nuclear pase de la mera especulación al debate político serio) podría provocar una dura reacción por parte de China, especialmente ahora que la rivalidad sino-japonesa se ha acentuado. Es verdad que la postura oficial del Gobierno japonés es que se atiene a los tres principios de no fabricar, poseer o permitir en su territorio armas nucleares, posición que ha reiterado, tras la prueba norcoreana, el nuevo primer ministro Abe. Pero es igualmente cierto que destacados políticos japoneses no descartan la nuclearización. A título de ejemplo, un alto dirigente del Partido Demócrata Liberal, Shoichi Nagakawa, señaló tras la prueba norcoreana que Japón debería discutir si se dota o no de armas nucleares y que hacerlo le daría al país capacidad de disuasión y de respuesta. Además, es bien sabido que Japón posee ya más de 40 toneladas de plutonio, que usa en la fabricación de energía comercial, pero con las que podría fabricar más de 3.000 bombas nucleares.

Las sanciones bilaterales y multilaterales

A los pocos días de la prueba, Tokio fijó sus propias sanciones: prohibición de importación de bienes, de llegada de barcos y de entrada de ciudadanos norcoreanos. El impacto de las sanciones japonesas es más simbólico que real, ya que el comercio con Japón supuso en 2005 apenas el 5% del comercio total de Corea del Norte. Australia ha tomado medidas similares.

Las sanciones del Consejo de Seguridad son mucho más importantes, porque obligan a todos los países miembros de Naciones Unidas a contribuir a su aplicación.

No obstante, está por ver que se cumplan a rajatabla. Las reticencias de China y Corea del Sur a llevarlas adelante con todas sus consecuencias y, sobre todo, a las interceptaciones y comprobaciones de los medios de transporte son muy importantes. No parece que la reciente visita de la secretaria de Estado Condoleezza Rice a la región haya servido para eliminar tales reticencias. Por el momento, China se ha opuesto a la inspección de barcos en alta mar. En cambio, Pekín sí ha empezado a presionar a

Corea del Norte reduciendo algo sus exportaciones de petróleo y de bienes de consumo, congelando algunas transferencias financieras desde ciertos bancos e inspeccionando camiones en la ciudad fronteriza de Dandong. Se supone igualmente que, durante la entrevista que Tang Jiaxuan, miembro del Consejo de Estado, mantuvo en Pyongyang con Kim Jong Il el pasado día 19 de octubre, China habría amenazado a Corea del Norte con reducir drásticamente sus envíos de petróleo, que suponen más del 70% del consumo total de su vecino. A cambio, Tang habría obtenido el compromiso de Kim de no efectuar una nueva prueba nuclear y de aceptar la declaración intercoreana de 1992 sobre la desnuclearización de toda la península. Se dice incluso que Kim habría mostrado algún que otro arrepentimiento por la prueba del día 9.

En cuanto a Corea del Sur, aunque está reevaluando sus proyectos de cooperación con el Norte, todo parece indicar que mantendrá al menos los dos más importantes: la zona industrial conjunta de Kaeseong y las visitas turísticas al Monte Kumgang. En particular, el turismo al Monte Kumgang supone para Corea del Norte unos ingresos apreciables, ya que 40.000 surcoreanos lo visitan cada mes.

Además, tanto China como Corea del Sur han mostrado sus reservas a participar plenamente en la Iniciativa de Seguridad de la Proliferación (PSI en sus siglas en inglés), una red creada por Washington y destinada al control del comercio de armas de destrucción masiva y de materiales relacionados con esas armas. Uno de los aspectos más controvertidos de la PSI es la interceptación e inspección de barcos en aguas internacionales, asunto que puede ser incluso de legalidad dudosa. No parece probable que Pekín y Seúl vayan a levantar sus objeciones a la PSI, especialmente en este caso, en el que podrían darse reacciones agresivas por parte de Corea del Norte.

China y Corea del Sur son esenciales para cualquier sanción eficaz contra Pyongyang, puesto que dos tercios del comercio exterior de Corea del Norte se realizan con esos dos países (40% de ese comercio es con China y 26% con Corea del Sur). Pero ni Pekín ni Seúl quieren ejercer una presión excesiva sobre Pyongyang. China no desea provocar el derrumbe del régimen, lo que le obligaría a hacer frente a cientos de miles de refugiados (ya tuvo que acoger entre 100.000 y 300.000 en los años noventa) y le haría perder el tampón existente entre su frontera nororiental y las tropas estadounidenses estacionadas hoy al sur del paralelo 38. En cuanto a Corea del Sur, también quiere evitar el colapso del régimen, para no tener que enfrentarse a una reunificación precipitada, y desea mantener su influencia económica en el Norte, quizá para contrarrestar la de China, que es cada vez mayor.

Pero, incluso si las sanciones de Naciones Unidas se aplicaran por completo, cabe dudar que sean

eficaces. No afectan al soporte vital del país, constituido por los intercambios comerciales con China y Corea del Sur y por la ayuda energética y alimentaria de Pekín y Seúl. Además, Corea del Norte es un país aislado (su comercio exterior supone apenas el 15% del PIB) y acostumbrado a la marginación en el escenario internacional y a condiciones de vida extremadamente duras para la mayor parte de su población. ¿Acaso se dejará presionar, con este tipo de sanciones, un régimen que dejó morir de hambre a cientos de miles de personas en la segunda mitad de los años noventa?

Por añadidura, las sanciones actuales pueden ser contraproducentes. Corea del Norte ha dicho siempre que consideraría las sanciones internacionales como una acción de guerra. Tras la resolución 1718, la reacción oficial de Pyongyang fue la de acusar al Consejo de “gangsterismo” y de aplicar “dobles raseros” y a EEUU de llevar a cabo “acciones provocadoras”, que podrían ser consideradas como una “declaración de guerra”, a la que tendría que responder.

El antiguo presidente surcoreano Kim Dae-jung, Premio Nobel de la Paz por su política de acercamiento al Norte, ha señalado recientemente que Corea del Norte podría responder a las sanciones de Naciones Unidas con acciones militares

Más allá de esa retórica, el antiguo presidente surcoreano Kim Dae-jung, Premio Nobel de la Paz por su política de acercamiento al Norte, ha señalado recientemente que Corea del Norte podría responder a las sanciones de Naciones Unidas con acciones militares.

La necesidad de nuevas medidas

Resulta obvio –y es de esperar que lo sea también para EEUU– que hay que descartar medidas militares. Una invasión, un ataque o unos bombardeos “quirúrgicos” provocarían una respuesta inmediata de la poderosa maquinaria de guerra de Corea del Norte. No hay que olvidar que Seúl está al alcance de su artillería y que Tokio es vulnerable a sus misiles. Por añadidura, no se sabe con certeza dónde están las armas y las instalaciones nucleares y hay riesgos de fugas radiactivas.

Son precisas medidas no militares adicionales a las actuales, siempre que cumplan los requisitos de obtener el respaldo completo de China y Corea del Sur, ejercer una influencia significativa en el comportamiento de Corea del Norte y evitar, en la medida de lo posible, una reacción agresiva por parte de Pyongyang.

China y Corea del Sur deberían probablemente reducir apreciablemente (aunque no eliminar por completo) su comercio con Corea del Norte, así como la ayuda energética y alimentaria que le prestan. Corea del Sur debería suspender provisionalmente la actividad en

la zona conjunta de Kaeseong y los viajes turísticos al Monte Kumgang.

Simultáneamente, Washington debería asegurar, de manera solemne, que no tiene intención de invadir o atacar Corea del Norte ni de propiciar un cambio de régimen en el país, así como cancelar cautelarmente algunas de las sanciones financieras bilaterales. En otros términos, EEUU tiene que abandonar una estrategia claramente errónea, principalmente porque se ha basado en una ambigüedad absurda: desde 2002 no se ha sabido si la Administración Bush quería negociar con el régimen actual de Pyongyang o si, por el contrario, pretendía provocar su derrumbe. El antiguo presidente Carter ha llegado a decir hace unos días que la Administración Bush es parcialmente responsable de la prueba nuclear norcoreana. William J. Perry, que fue secretario de Defensa entre 1994 y 1997, ha hablado del “fracaso total” de una política consistente en una “extraña combinación de retórica belicosa y falta de acción”.

Además de unas sanciones más duras y de un cambio de política por parte de EEUU, sería preciso que la comunidad internacional hiciera a Pyongyang un ofrecimiento de acuerdo multilateral que, sobre la base de medidas simultáneas, consiguiera de Corea del Norte la vuelta a las conversaciones a seis bandas, el abandono de las armas nucleares, la congelación de los programas nucleares, el retorno de los inspectores y el desmantelamiento de las instalaciones atómicas

Además de unas sanciones más duras y de un cambio de política por parte de EEUU, sería preciso igualmente que la comunidad internacional hiciera a Pyongyang un ofrecimiento de acuerdo multilateral que, sobre la base de medidas simultáneas, consiguiera de Corea del Norte la vuelta a las conversaciones a seis bandas, el abandono de las armas nucleares, la congelación de los programas nucleares, el retorno de los inspectores y el desmantelamiento de las instalaciones atómicas. Todo ello se podría conseguir a cambio de garantías formales de seguridad a la integridad del país y del régimen, ayuda financiera, alimentaria y energética y reconocimiento diplomático de EEUU y Japón.

El objetivo de esas nuevas medidas debe ser el hacer posible que Corea del Norte abandone la vía nuclear. Es cierto que no existen antecedentes de un país que, habiendo hecho una prueba nuclear,

renuncie a ese arma, pero es igualmente verdad que cualquier otra opción sería ciertamente peligrosa para la estabilidad regional y global.

Conclusiones

Aunque quizá sea posible un escenario más optimista, las sanciones que aprobó el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el pasado 14 de octubre probablemente resultarán ser insuficientes para que Corea del Norte vuelva a las conversaciones a seis bandas y abandone sus programas nucleares. No cabe descartar incluso que den lugar a una segunda prueba nuclear o a una prueba adicional de misiles de largo alcance, tras la que fracasó en julio pasado. Una segunda prueba nuclear sería contemplada como una respuesta beligerante y provocadora a la comunidad internacional, lo que podría conducir a medidas de tipo militar. En cualquier caso, una nueva prueba nuclear generaría una situación en la que aumentaría mucho el riesgo de un error de cálculo por ambas partes.

La comunidad internacional debería propiciar una solución distinta, basada en más presión por parte de China y Corea del Sur, en un cambio de estrategia por parte de EEUU y en un ofrecimiento de acuerdo basado en la adopción simultánea de contrapartidas.

Si no se produjera la escalada del conflicto, y en ausencia de medidas adicionales, se mantendrá el statu quo, esto es, sanciones relativamente suaves y consolidación de Corea del Norte como Estado nuclear. Tal situación recordaría mucho a la que vivieron India y Pakistán después de sus pruebas de 1998. ¿Acabaremos aceptando que Corea del Norte sea definitivamente un nuevo Estado nuclear? Es de esperar que no, por el bien de los delicados equilibrios estratégicos en Asia oriental y, por extensión, en todo el mundo.

Pablo Bustelo

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

Tema

Los acuerdos de Córdoba de septiembre de 2006 del Foro de Diálogo trilateral sobre Gibraltar –verja, pensiones, aeropuerto y telecomunicaciones– representan la solución de diversos problemas de la práctica de cooperación transfronteriza.

Resumen

Los acuerdos de Córdoba de 2006 suponen el final de la excepción gibraltareña en las relaciones de vecindad de España. El respaldo trilateral a la cooperación transfronteriza con Gibraltar se integra en una nueva estrategia española, que articula el tratamiento de las facetas de la controversia en tres escalones o niveles (Proceso de Bruselas, Foro de Diálogo y Comisión Mixta de cooperación local). Esta iniciativa abre otras dimensiones y posibilidades imaginativas de futuro para el contencioso, si bien puede quedar condicionada por las consecuencias de la estrenada interlocución y la nueva Constitución Gibraltareña. En adelante, las soluciones a la controversia pasan por un acuerdo hispano-británico, pero también por la aceptación de la población gibraltareña.

Análisis

Como es sabido, la controversia hispano-británica sobre Gibraltar tiene varias facetas jurídicas y políticas, entre las cuales figuran la cesión del Peñón por el Tratado de Utrecht de 1713, la controversia separada sobre el istmo en cuyo territorio se construyó el aeropuerto en 1938 y la de los espacios marítimos en torno a Gibraltar. Otros elementos relevantes son su condición de territorio dependiente de soberanía británica, sometido al proceso de descolonización de Naciones Unidas, en cuyo marco se mantiene ininterrumpidamente desde hace más de 40 años y que se trata de un territorio que debe ser descolonizado mediante negociaciones bilaterales hispano-británicas. En fin, Gibraltar tiene un estatuto particular en la Unión Europea, ya que como territorio europeo cuyas relaciones asume el Reino Unido se encuentra fuera del territorio aduanero, pero también del territorio Schengen de libre circulación de personas y de sus fronteras exteriores.¹

La existencia y controversia hispano británica sobre Gibraltar ha constituido siempre una auténtica anomalía para España en sus relaciones con Londres y ha condicionado y distorsionado la realidad económica y social de Gibraltar y del Campo de Gibraltar, que han percibido

Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización

Los acuerdos de Córdoba de 2006 suponen el final de la excepción gibraltareña en las relaciones de vecindad de España. El respaldo trilateral a la cooperación transfronteriza con Gibraltar se integra en una nueva estrategia española, que articula el tratamiento de las facetas de la controversia en tres escalones o niveles (Proceso de Bruselas, Foro de Diálogo y Comisión Mixta de cooperación local)

Alejandro del Valle Gálvez

tradicionalmente cómo Londres y Madrid sacrificaban los intereses de las poblaciones afectadas por cuestiones de principio –como fue el caso del cierre de la verja en 1969–.

Tras el restablecimiento de la democracia, diversas iniciativas y procesos fueron puestos en marcha bilateralmente por España y el Reino Unido; pueden destacarse la Declaración de Lisboa (1980), el proceso de negociación sobre las cuestiones de soberanía iniciado con el Comunicado de Bruselas de 1984, la Declaración de Londres sobre el Aeropuerto (1987) y las negociaciones sobre cosoberanía (2001-2002).

Un giro radical parece haberse dado con la instauración en 2004 del Foro de Diálogo sobre Gibraltar. Este Foro trilateral o tripartito se estableció mediante Comunicado Conjunto del Reino Unido y España en Octubre de 2004, creándose formalmente en diciembre de 2004. La característica principal del nuevo Foro es precisamente su condición de foro de diálogo a tres bandas, con agenda abierta, en el que Gibraltar tiene voz propia y donde las decisiones sobre temas de cooperación deben ser acordadas por cada uno de los tres participantes –salvo acuerdos que materialmente deban formalizarse entre España y el Reino Unido, pero en los que también el Reino Unido ha de requerir el previo consentimiento de Gibraltar–.

¹ Pueden consultarse informes y documentos en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) sobre Gibraltar: http://www.mae.es/es/MenuPpal/Actualidad/Publicaciones+de+la+D.G.C.El+Publicaciones+no+periodicas/cuestion_gibraltar.htm.

Aunque lo más llamativo es la presencia del Gobierno de Gibraltar, en realidad se trata de la consecuencia de un cambio de estrategia, la del fomento decidido de la cooperación local y transfronteriza económico-social entre Gibraltar y el entorno campogibraltarero. Por ello, el Reino Unido y España también decidieron en octubre de 2004 crear un escalón inferior de cooperación vinculado al Foro, la Comisión Mixta de Cooperación y Colaboración entre Gibraltar y la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar, luego constituida en noviembre de 2004.²

El Foro de Diálogo ha celebrado en el período 2004-2006 cinco rondas formales de negociaciones (Málaga, Faro, Mallorca, Kent y Londres), que han dado como resultado un conjunto de acuerdos adoptados en la primera reunión ministerial del Foro, en Córdoba, el 18 de septiembre de 2006. Tras examinar estos acuerdos, haremos algunas valoraciones sobre el significado de los mismos.

Un giro radical parece haberse dado con la instauración en 2004 del Foro de Diálogo sobre Gibraltar. Este Foro trilateral o tripartito se estableció mediante Comunicado Conjunto del Reino Unido y España en Octubre de 2004, creándose formalmente en diciembre de 2004

Los acuerdos de Córdoba de septiembre 2006: aeropuerto, verja, pensiones y telecomunicaciones

Los acuerdos de Córdoba se establecieron en un Comunicado de la reunión ministerial y dos Declaraciones sobre Pensiones (Anexo I) y sobre el Aeropuerto de Gibraltar (Anexo II).³ El “paquete” de acuerdos comprende variadas cuestiones que, en general, entorpecían una relación transfronteriza normalizada y eran objeto de necesario tratamiento y solución. Sin duda, el más llamativo de los acuerdos es el del aeropuerto, pero los otros compromisos son también importantes para conseguir una convivencia normalizada; en efecto, algunas problemáticas eran percibidas como restricciones decididas e impuestas por las capitales, y en realidad motivadas directa o indirectamente por el contencioso sobre la soberanía (fluidez en la frontera, uso del aeropuerto y sistema de comunicaciones telefónicas, por ejemplo). El principio no escrito de trabajo del Foro era el de encontrar soluciones prácticas que no menoscabaran las respectivas posiciones sobre las cuestiones de fondo de la soberanía.

■ **Pensiones.** El cierre de la verja en 1969 motivó que un importante número de trabajadores españoles dejara de cotizar al Fondo del Seguro Social de Gibraltar. La entrada de España en las CCEE hizo

que el Reino Unido asegurara las pensiones de estos trabajadores, aunque con niveles de 1988. Para solventar esta situación el acuerdo contempla el ofrecimiento por el Reino Unido a los pensionistas de una cantidad media de 6.200 euros en los dos próximos años, creándose un fondo británico de pensiones para afrontar las revalorizaciones; los que no acepten esta oferta seguirán con el Fondo gibraltarero.

■ **Aeropuerto.** Se trata de un ambicioso acuerdo para la utilización efectiva civil de este aeropuerto militar en términos aceptables para los tres participantes, que han tenido como referencia el aeropuerto de Ginebra/Cointrin. Lo esencial del acuerdo consiste en construir una terminal que permita su utilización como un aeropuerto Schengen. Esto supone construir una prolongación de la terminal hasta la verja, de modo que los pasajeros en procedencia de y destino a la zona Schengen no necesiten control alguno, y en cambio los de procedencia de Gibraltar o fuera del territorio Schengen y destino a éste pasen el control de frontera exterior en el lado español de la terminal, al norte de la verja. Simplemente se trata de situar, a horcajadas en la verja, el control aeroportuario británico junto a un nuevo control español de frontera exterior aeroportuaria y de permitir una zona de tránsito en la nueva terminal. Una empresa participada por intereses españoles y gibraltareros operará en la terminal. Se prevé construir un túnel bajo la pista, en la parte de levante, eliminando los problemas de seguridad de todo orden que provoca el actual paso peatonal por la pista del aeropuerto.

Esta Declaración sustituye al acuerdo de 1987, nunca aplicado, lo que tiene importantes consecuencias respecto a la fórmula contenida en numerosas normas de la UE; el acuerdo implica el levantamiento de la suspensión al aeropuerto de todas las medidas de la UE en materia de aviación, y las restricciones españolas al uso del espacio aéreo español. Además, España se compromete a no solicitar en el futuro la suspensión de medidas de la UE sobre aviación. Por otra parte, la utilización y repercusiones medioambientales del uso aeroportuario en una zona densamente poblada motiva la futura creación de una Comisión Conjunta de Enlace Permanente, como foro técnico, a la que debe comunicarse cualquier suspensión o restricción consecuencia del uso militar. La importancia de esta Declaración se revela en su cláusula final, que establece que los compromisos se cumplirán plenamente salvo acuerdo en contrario de los tres participantes.

■ **Verja/frontera.** El vallado o verja erigida unilateralmente por el Reino Unido en 1908-1909 nunca ha sido aceptado por España como

² Su Acta de constitución puede verse en <http://www.canalsur.es/Informativos/Documentacion/Especiales/gibraltar/lactconstcomision.pdf>.

³ Los Comunicados y Declaraciones en español e inglés pueden consultarse en http://www.mae.es/es/MenuPpal/Actualidad/Noticias+Maec/20060918_not1.htm, o bien en <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?page-name=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391638&a=KArticle&aid=1158049073887>.

frontera, pues entiende que, de haberla, la conforman las murallas de la ciudad al pie del Peñón. En este lugar –que para el Reino Unido sí es una frontera internacional– se produce el cruce de más de siete millones de personas anualmente por trabajo u ocio, paso fronterizo lógicamente condicionado por la aplicación de los controles de aduanas y de fronteras exteriores comunitarias a mercancías, vehículos y personas, dada la exclusión de Gibraltar del espacio Schengen y aduanero europeo. El compromiso es el de una circulación más fluida con un sistema de canales rojos y verdes en régimen de doble carril.

■ *Telecomunicaciones.* El Comunicado contempla varios temas: la autorización de acuerdos de itinerancia (*roaming*) entre las redes de España y Gibraltar para teléfonos móviles; la marcación directa a Gibraltar (350) en lugar de la marcación provincial de Cádiz (956 más 7); y el aumento del número de teléfonos accesibles desde la red española (30.000).

■ *Instituto Cervantes.* Se abrirá una sede para difundir la lengua y cultura españolas y el Gobierno de Gibraltar pondrá a su disposición un local adecuado.

Los acuerdos también hacen referencia a la Comisión Mixta, a la que se anima a seguir trabajando para desarrollar la cooperación local, con la participación de la Junta de Andalucía en materias de su competencia; también se alienta la colaboración entre las autoridades portuarias de “la Bahía” (no parece casualidad que se eluda etiquetarla como de Algeciras o de Gibraltar); en fin, se reitera el compromiso de continuar el tratamiento en el Foro y su agenda abierta de cualquier tema relacionado o que afecte a Gibraltar.

Valoración y perspectivas de futuro

Los distintos acuerdos obedecen a razones muy diferentes. En concreto, el acuerdo sobre el aeropuerto posibilitará la realización de vuelos civiles en un aeropuerto que, recordémoslo, es militar, estando además limitado por el entorno densamente urbano en el que se encuentra. El acuerdo por tanto no cambia el *statu quo* –de aquí la satisfacción y apoyo al acuerdo del Ministerio británico de Defensa– ya que España no pretendía mejorar la posición sobre la soberanía, sino sólo la utilización efectiva del aeropuerto. La detallada previsión de situaciones obedece al deseo gibraltareño de evitar a toda costa la presencia de agentes españoles cumpliendo funciones oficiales de control en el territorio del istmo. Por su parte, el acuerdo sobre las pensiones y el establecimiento del Instituto Cervantes resultan particularmente simbólicos de la normalización. Y es que, en efecto, España parece abandonar las restricciones de baja intensidad que ha venido aplicando, en aras de esta

normalización a la que se quiere dar prisa (liberar las telecomunicaciones en cuatro meses; vuelos civiles en plazo breve; construir los nuevos túnel y terminal en un máximo de dos años con un sistema provisional de traslado en autobuses; y el compromiso del pronto establecimiento del Instituto Cervantes).

Sin duda, el más llamativo de los acuerdos es el del aeropuerto, pero los otros compromisos son también importantes para conseguir una convivencia normalizada

En su conjunto, los acuerdos demuestran que se ha iniciado la normalización de las relaciones transfronterizas con Gibraltar, aunque claro, con un peculiar formato y tratamiento jurídico. En cualquier caso, el surgimiento de acuerdos sobre materias de cooperación transfronteriza, de competencia estatal, regional y local, ha sido posible por el desbloqueo que en materia de cooperación, ha supuesto la nueva estructura institucional que es el Foro de Diálogo. En sí mismo esto constituye un avance importantísimo en temas que parecían sempiternamente congelados y que provocaban continuas fricciones de todo orden. Otros temas ya se aventuran en el tratamiento por esta estructura de Diálogo de agenda abierta, algunos de ellos, como la cuestión medioambiental en la Bahía de Algeciras, de perentorio tratamiento y coordinación. En fin, no hay que olvidar que el tema de la reparación de submarinos nucleares –de altísima sensibilidad en la zona tras el largo y penoso incidente del *Tireless*– fue suscitado en el marco de este Foro, obteniendo España un compromiso escrito del Gobierno británico.⁴

Sorprendentemente, además, esta deshibernación de cuestiones “menores” del tema gibraltareño ha llevado a una previa clarificación de posiciones legales y terminológicas de principio: son los casos del concepto de verja/frontera y del reconocimiento por vez primera del Reino Unido y del Gobierno de Gibraltar de que existe una controversia “acerca de la soberanía y jurisdicción sobre el territorio en el que está situado el aeropuerto” (Declaración sobre el aeropuerto, punto 1).

En cuanto a los instrumentos elegidos para la normalización, no es extraño que la constitución del Foro y los mismos acuerdos de Córdoba no sean formalmente Tratados internacionales, sino que se inscriban en la ya larga lista de acuerdos no normativos, *gentlemen's agreements* o instrumentos y documentos de *soft law* con los que el Reino Unido y España han tratado desde hace decenios, mediante Declaraciones y Comunicados conjuntos,

⁴ Puede verse el Comunicado 17-2006 del MAEC del 9/III/2006 en <http://edit.mae.es/es/menupall/actualidad/comunicados+dg+com+exterior/gibraltar.htm>.

establecer soluciones globales o prácticas en el tema de Gibraltar.

Pero lo verdaderamente importante en mi opinión es que España con su nueva estrategia del Foro de Diálogo ha conseguido articular en tres niveles el tratamiento actual y futuro del tema de Gibraltar. El nivel superior vendría constituido por el Proceso de Bruselas para la negociación bilateral de las cuestiones de soberanía y la fórmula “dos banderas, tres voces”; el nivel intermedio vendría representado por este Foro Trilateral de Diálogo sobre Gibraltar para la cooperación transfronteriza, con los tres Gobiernos aunque no olvidemos que creado por decisión bilateral; y un último nivel de cooperación subestatal Gobierno de Gibraltar-Mancomunidad de Municipios, y en el que se prevé la participación futura de la Junta de Andalucía.

La normalización implica la interlocución con el Gobierno de Gibraltar y su participación en el diálogo, negociación y toma de decisiones. Este reconocimiento político y jurídico de la existencia del Gobierno de Gibraltar es desde luego una gran novedad por parte de España. Sin embargo, deben relativizarse sus consecuencias en el marco referido de los tres niveles, ya que no se trata de un reconocimiento de plena igualdad con los dos Estados de este Gobierno de Gibraltar

Claro que la normalización presupone en primer lugar reconocer una realidad: la de que es necesario el acuerdo de los gibraltareños para la aplicación de acuerdos hispano-británicos, como puso de manifiesto el primer acuerdo sobre el aeropuerto, bloqueado por los gibraltareños desde hace casi 20 años, o el acuerdo bilateral de pesca de 1998, también ignorado.

En segundo lugar, y aquí viene el tema más afilado, la normalización implica la interlocución con el Gobierno de Gibraltar y su participación en el diálogo, negociación y toma de decisiones. Este reconocimiento político y jurídico de la existencia del Gobierno de Gibraltar es desde luego una gran novedad por parte de España. Sin embargo, deben relativizarse sus consecuencias en el marco referido de los tres niveles, ya que no se trata de un reconocimiento de plena igualdad con los dos Estados de este Gobierno de Gibraltar –que es el equivalente a una entidad regional o subestatal del contexto europeo–.

En efecto, mientras que en el escalón inferior de cooperación local la participación de Gibraltar es paritaria, en el escalón intermedio del Foro de Diálogo Gibraltar tiene voz propia y separada, pero determinadas cuestiones sólo pueden ser acordadas formalmente por España y el Reino Unido. Y ya en el

nivel superior del Proceso de Bruselas se trata de dos interlocutores, España y el Reino Unido, aunque con Gibraltar con voz propia y diferenciada, pero sin voto. En fin, la negociación y firma de Comunicados y acuerdos con Gibraltar por un ministro español es desde luego muy llamativa en la historia del contencioso, pero pierde brillo cuando observamos que se trata de acuerdos no normativos, que no generan obligaciones jurídicas ni responsabilidad de derecho internacional, o cuando contemplamos la práctica internacional y europea de la actividad exterior de las entidades subestatales, sin ir más lejos, la creciente práctica española de firma de acuerdos informales –no Tratados– por las Comunidades Autónomas con Estados extranjeros, sin que esto suponga subjetividad internacional alguna de nuestras regiones.

Además, la posición española no se ve afectada, puesto que en los compromisos se ha preservado con insistencia que los acuerdos y entendimientos y su puesta en práctica no tienen repercusión sobre la soberanía, jurisdicción o control ni sobre las respectivas posiciones. Precisamente Gibraltar “acepta que las referencias a la soberanía en el presente comunicado son bilaterales al Reino Unido y España” (Comunicado, punto 3).

Pero qué duda cabe que las pretensiones gibraltareñas son las del pleno reconocimiento y ejercicio del derecho de autodeterminación; en este sentido, en paralelo a la nueva estructura institucional del Foro, Gibraltar y el Reino Unido han negociado una nueva Constitución, que reemplazará a la de 1969, y en la que figura el reconocimiento de este derecho por el Reino Unido al “pueblo” de Gibraltar. España ha obtenido en particular que el Reino Unido reconozca en la Nota de Despacho que acompañará a la Constitución que este derecho está limitado por el Artículo X del Tratado de Utrecht por lo que la independencia sólo podría ser una opción con el consentimiento de España.⁵ Este reconocimiento explícito constitucional del límite de Utrecht al derecho de autodeterminación se añade a los límites que ya ha marcado Naciones Unidas, y posiblemente debe ser comprendido como el reflejo jurídico de un cierto *droit de regard* de España sobre la evolución institucional de la colonia británica.

Con los acuerdos, todos ganan: el Reino Unido y España mantienen intactas sus posiciones sobre las cuestiones de fondo de la soberanía; no se afectan los intereses militares y estratégicos británicos y de paso se suaviza un foco de tensión permanente con España; Gibraltar y el Campo de Gibraltar consiguen buena parte de sus aspiraciones de normalización cotidiana. España normaliza la vía de cooperación transfronteriza y diseña un marco de futuro para la reclamación histórica.

⁵ El proyecto de nueva Constitución de Gibraltar puede verse en http://www.gibraltar.gov.gi/constitution/new_constitution/index.html.

Sin embargo, y puesto que la controversia se mueve en buena medida en el terreno de la política y lo simbólico, los acuerdos y el mismo Foro de Diálogo pueden verse en peligro por imprevisibles circunstancias o evoluciones coyunturales; circunstancias que también señalan la especificidad de Gibraltar como una pequeñísima comunidad humana y política envuelta en cuestiones locales y al mismo tiempo en una controversia de envergadura histórica entre dos importantes Estados europeos. Ya motiva polémica en Gibraltar una hipotética futura bandera española ondeando en la sede del Instituto Cervantes –y probablemente no será irrelevante para España el que la sede que ofrezca el Gobierno de Gibraltar para este Instituto se encuentre dentro o fuera de los muros de la ciudad cedida–. Un cambio de Gobierno en Gibraltar puede cortocircuitar los acuerdos, ya que el líder de la oposición, Joe Bossano, ha anunciado que en caso de llegar al Gobierno no aplicará en su totalidad los mismos. Una futura demanda de paridad de Gibraltar en el Proceso de Bruselas, o directamente su supresión, puede arriesgar la buena salud del Foro o verse éste indirectamente afectado por una eventual merma en foros internacionales y en particular en Naciones Unidas de la posición de España tras el reconocimiento jurídico por el Reino Unido de que el “pueblo” de Gibraltar ostenta el derecho a la autodeterminación en su Constitución, respaldada abrumadoramente en un futuro referéndum.

Por su parte, el principal problema para España es el del reconocimiento de la interlocución con Gibraltar, que es la cuestión más peliaguda del Foro y los acuerdos, aunque probablemente debe verse no tanto como un problema jurídico, sino político. Y en este terreno quizá España debería reactivar el nivel superior del Proceso de Bruselas, por naturaleza bilateral, si quiere mantener en cotas políticamente tolerables la interlocución reconocida a Gibraltar.

Conclusiones

No sólo el ministro principal de Gibraltar, Peter Caruana, ha apostado y conseguido un marco normalizado de relación con España y una opción política de gran alcance para Gibraltar. España, con la nueva estrategia emprendida de fomento de la cooperación local para sentar las bases del objetivo final de recuperar la soberanía, ha hecho una apuesta de futuro que tendrá implicaciones duraderas. Y es que proceder a la normalización de relaciones con la colonia británica ha llevado a su reconocimiento e interlocución. Y esta interlocución supone la implicación de Gibraltar en la búsqueda de soluciones de todo orden, y en su activa involucración en la aplicación práctica de los acuerdos. En el futuro, podremos graduar el nivel de

esta participación, pero políticamente parece irreversible contar ya, de alguna manera, con la voz y el acuerdo de los gibraltareños antes, durante y después de cualquier decisión que España y el Reino Unido adopten respecto a Gibraltar.

Los acuerdos y el mismo Foro de Diálogo pueden verse en peligro por imprevisibles circunstancias o evoluciones coyunturales; circunstancias que también señalan la especificidad de Gibraltar como una pequeñísima comunidad humana y política envuelta en cuestiones locales y al mismo tiempo en una controversia de envergadura histórica entre dos importantes Estados europeos

Visto en perspectiva, si España no va a consentir una solución jurisdiccional, si los argumentos y posiciones jurídicas no avanzan desde los años sesenta, ni las soluciones políticas bilaterales prosperan en la práctica según la experiencia de más de veinte años, entonces a España le quedaba abrir una puerta: la de la cooperación transfronteriza y práctica local, que era la única dimensión que no se había explorado a fondo. Y España no pierde sus legítimos derechos por tomar la iniciativa en el problema histórico, reconociendo la realidad de algo que ya existe: una entidad subestatal gibraltareña que hay que tener en cuenta en la búsqueda hispano-británica de soluciones a la controversia.

Alejandro del Valle Gálvez

*Catedrático de Derecho Internacional
de la Universidad de Cádiz*

Documentos de trabajo y libros publicados

Documentos de trabajo publicados en octubre

Asia y el desafío de la seguridad energética

Paul Isbell
(18/10/2006)

La incierta transición de Afganistán: del caos a la normalidad

Barnett R. Rubin
(17/10/2006)

España y Estados Unidos: tan cerca y, sin embargo, tan lejos

William Chislett
(16/10/2006)

Inteligencia Prospectiva de Seguridad

Andrés Montero Gómez
(5/10/2006)

Relaciones político-económicas entre Rusia y los países del norte de África

Antonio Sánchez Andrés
(25/9/2006)

Libros publicados recientemente

Memoria del Instituto 2005

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



ARIs y materiales de interés

ARI publicados en octubre

La prueba nuclear de Corea del Norte: ¿son suficientes las sanciones del Consejo de Seguridad?

Pablo Bustelo
(23/10/2006)

Inmigración y Diplomacia Pública

Javier Noya
(23/10/2006)

Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización

Alejandro del Valle Gálvez
(19/10/2006)

Operaciones antiterroristas basadas en la inteligencia en el Reino Unido durante el verano de 2006: problemas y consecuencias

Frank Gregory
(18/10/2006)

La guerra contra el terrorismo: ¿están ganando los Estados Unidos?

Martha Crenshaw
(18/10/2006)

La "imagen país" de España

Carmen Calvo
(11/10/2006)

La dimensión ambiental de las relaciones internacionales

Cristina Narbona
(3/10/2006)

El nuevo papel de Irán en Oriente Medio

Manuchehr Mohammadi
(28/9/2006)

Las consecuencias de la guerra contra Hezbolá en Israel

Víctor Manuel Amado Castro
(28/9/2006)

La diplomacia cultural americana: una apuesta por el recurso al poder blando

Teresa La Porte
(26/9/2006)

Materiales de interés

Banco Mundial - Informe sobre el Desarrollo Mundial 2007: el desarrollo y la próxima generación

De acuerdo con el nuevo informe del **Banco Mundial** - dedicado a los jóvenes y el desarrollo- los países en desarrollo deben incrementar su inversión en una mejor educación, atención de la salud y formación laboral para sus habitantes jóvenes. Por el contrario, no aprovechar esta oportunidad podría ocasionar una desilusión generalizada y tensiones sociales. (Documento en inglés)

www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp

OSE – Informe Sostenibilidad en España 2006

El segundo informe elaborado por el **Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE)**, donde se evalúan los avances o retrocesos hacia la sostenibilidad, detecta serias deficiencias en materia ambiental, económica y social en la evolución hacia un desarrollo más sostenible. (Evaluación Integrada – Síntesis del Informe)

www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp

CE - The European Union and its Neighbours. SPECIAL EUROBAROMETER 259/Wave 65.3. October 2006

Resumen de la encuesta especial del **EUROBARÓMETRO** de la Comisión Europea (CE) sobre el grado de conocimiento de los ciudadanos europeos sobre los países vecinos, y sus actitudes con respecto a las relaciones de la UE con dichos países. La mayor parte de los ciudadanos apoya el desarrollo de relaciones específicas con los países vecinos de la Unión Europea como un proceso paralelo a la ampliación. (Documento en inglés)

www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp

Índice de Desarrollo Democrático de América Latina, IDD-Lat 2006

La **Fundación Konrad Adenauer** y **Polilat.com** presentaron, el 29 de septiembre, los resultados de la edición 2006 del Índice de Desarrollo Democrático (IDD-Lat) que evalúa el comportamiento de las democracias en la región desde 2002 y analiza alguno de los problemas que afectan el desarrollo democrático regional. En esta ocasión el informe plantea la contradicción entre "Tecnopopulismo y Desarrollo Democrático"

www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp

Actividades realizadas en el mes de octubre y próximas actividades

Actividades realizadas en octubre

10 de octubre de 2006

Seminario internacional "Diplomacia Pública"

Celebrado en la Escuela Diplomática y organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Real Instituto Elcano, el seminario constó de tres sesiones en las que se abordaron temas como el presente y el futuro de la diplomacia pública, las políticas de la diplomacia pública en el mundo y la diplomacia pública en España. Con la participación de destacados expertos del Reino Unido, Alemania, Holanda y Estados Unidos y otros países europeos.



9 de octubre de 2006

"La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad"

Se presentó el informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) titulado "La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad" en la Casa de América de Madrid, en un acto organizado por la Fundación Carolina, el ICEI y el Real Instituto Elcano.



9 de octubre de 2006

Almuerzo con Luis Luengo Alfonso

El Instituto recibió la visita de Luis Luengo Alfonso, Consejero de Interior en la Representación Permanente de España ante la UE.



3 de octubre de 2006

Desayuno con Aníbal Gaviria

El gobernador del departamento de Antioquia (Colombia), Aníbal Gaviria, habló sobre la situación política y económica de su país con especial énfasis en la región antioqueña



Próximas actividades

31 de octubre de 2006

Seminario "2007: Presidencia española de la OSCE"

Lugar: Asociación de la Prensa de Madrid

Organización: Real Instituto Elcano

Reunirá a académicos, especialistas y funcionarios para hablar tanto de su misión y utilidad como de los grandes retos de la OSCE para el futuro, y concretamente de los desafíos de la Presidencia española, que se desarrollará durante el año 2007.

(Por invitación)

6 de noviembre de 2006

Seminario "España - Pakistán"

Lugar: Círculo de Bellas Artes, Madrid

Organización: Casa Asia y Real Instituto Elcano

Con la participación de personalidades y expertos de ambos países, el seminario constará de dos sesiones en las que se discutirán temas como la posición de Pakistán en el entorno estratégico regional, y las relaciones de España y Pakistán en el marco de la Alianza de las Civilizaciones.

(Por invitación)

6 y 7 de noviembre de 2006

Seminario Permanente de Estudios sobre Terrorismo (V Edición)

Lugar: Fundación José Ortega y Gasset

Organización: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, con la colaboración de la Secretaría de Estado de Seguridad, la Embajada de EE.UU. y el Real Instituto Elcano

Quinta edición de este seminario cuyo tema central será "Frente a la propaganda terrorista, ¿quién está ganando los corazones y las mentes?"

(Por invitación)

13 de noviembre de 2006

Seminario "La protección jurídica de las inversiones en las relaciones hispano-árabes"

Lugar: Sede del Consejo Superior de las Cámaras de Comercio
Organización: Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Promadrid y Real Instituto Elcano

El seminario tiene como objetivo reunir a los principales actores del ámbito de la seguridad del comercio y de las inversiones españolas en los países árabes, donde nuestros intereses son crecientes.

(Por invitación)

20 de noviembre de 2006

I Foro Anual Iberoamericano: "Retos y oportunidades en un año de cambio"

Lugar: Ciudad Financiera del Grupo Santander

Organización: Real Instituto Elcano, Idea International y SEGIB, con el patrocinio del Grupo Santander.

La primera edición de este foro, concebido como punto de encuentro de personalidades y expertos españoles y latinoamericanos, se centrará en el debate sobre la situación político-económica de América Latina en un año de cambios importantes en la región.

(Acto cerrado al público)

Patronato y Consejo Asesor Empresarial

Patronato

Presidente de honor SAR el Príncipe de Asturias

Gustavo Suárez Pertierra
Presidente

Antonio Oyarzábal
Vicepresidente

Leopoldo Calvo-Sotelo
Ex presidente del Gobierno

Felipe González
Ex presidente del Gobierno

Marcelino Oreja
Ex ministro de Asuntos Exteriores
y Ex comisario Europeo

Gabriel Elorriaga Pisark
Representante del Partido Popular

Eduardo Serra Rexach
Ex presidente del Real Instituto Elcano

Emilio Lamo de Espinosa
Ex director del Real Instituto Elcano

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

Carlos López Blanco
Secretario

**Ministerio de Asuntos Exteriores y
de Cooperación**

Ministerio de Defensa

**Ministerio de Economía
y Hacienda**

Ministerio de Cultura

BBVA

CEPSA

ENDESA

Repsol YPF

EADS CASA

Grupo Prisa

IBM

Indra

RENFE

Santander Central Hispano

SGAE

Telefónica

Atlantic Copper

Fundación Astroc

Consejo Asesor Empresarial

Aceralia

Altadis

El Corte Inglés

Duro Felguera

Iberia

Unión Fenosa

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